

Date de dépôt : 25 janvier 2016

**Rapport d'activité
de la Commission de contrôle de gestion (année parlementaire
2013-2015)**

Rapport de M. Jacques Béné

Mesdames et
Messieurs les députés,

J'ai l'honneur de vous présenter le rapport de la Commission de contrôle de gestion (CCG) pour l'année parlementaire 2013-2015 (du 11 novembre 2013 au 26 janvier 2015).

Celui-ci ne serait pas complet sans remercier chaleureusement les deux secrétaires scientifiques qui ont soutenu les travaux de la commission. Il s'agit de M. Raphaël Audria et de M^{me} Catherine Weber.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

La Commission de contrôle de gestion invite le Conseil d'Etat :

- 1. A poursuivre la réflexion sur le service du contentieux de l'Etat (SCE) afin que l'ensemble des créances de l'Etat, sauf celles de l'AFC, lui soit transmises.**
- 2. A tout mettre en œuvre afin que le service de la LDTR, rattaché à l'office cantonal du logement et de la planification foncière, puisse rendre ses préavis dans les délais prescrits et ne retarde pas la délivrance des autorisations de construire.**
- 3. A tout mettre en œuvre afin que le service des contraventions rattrape le retard accumulé et qu'il n'y ait plus de délais de prescription dépassés.**

Tables des matières

MEMBRES PERMANENTS DE LA COMMISSION	9
1. INTRODUCTION	10
2. FONCTIONNEMENT DE LA CCG EN 2013-2014-2015	11
2.1 ORGANISATION	11
2.2 TRANSMISSION DE DOCUMENTS A D'AUTRES COMMISSIONS OU ENTITES	11
2.3 ACTIVITES.....	12
3. THEMATIQUES TRANSVERSALES (NOTAMMENT PAR POLITIQUES PUBLIQUES).....	13
3.1 CURABILIS	13
3.2 PROBLEMATIQUE GENERALE DES APPELS D'OFFRES A L'ETAT	17
4. SUIVI ET TRANSMISSION DES AUDITS, SUIVI DES EVALUATIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	59
5. DÉPARTEMENT PRÉSIDENTIEL	60
5.1 LA GENEVE INTERNATIONALE	60
6. DÉPARTEMENT DES FINANCES	66
6.1 PL 11150 SUR LA SURVEILLANCE DE L'ETAT (LSURV) (D 1 09).....	66
6.2 PL 11490 MODIFIANT LA LOI SUR LA GESTION ADMINISTRATIVE ET FINANCIERE DE L'ETAT (LGAF) (D 1 05)	66
6.3 PL 11321 CONSTITUTIONNELLE MODIFIANT LA CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE (CST-GE) (A 2 00).....	66
6.4 PL 10928 MODIFIANT LA LOI INSTITUANT UNE COUR DES COMPTES (LICC) (D 1 12) (ACCES PAR LA COUR DES COMPTES A DES DONNEES COUVERTES PAR LE SECRET FISCAL)	66
6.5 SERVICE DU CONTENTIEUX (RAPPORT ICF N°13-24).....	67
6.6 SERVICE DE L'IMPOT A LA SOURCE - ADMINISTRATION FISCALE CANTONALE (RAPPORT SAI N° 14-15).....	72
6.7 STRUCTURE DE LA DETTE DE L'ETAT	72
6.8 PEREQUATION FINANCIERE INTERCANTONALE	73
6.9 SYSTEME D'INFORMATION DE GESTION DES INVESTISSEMENTS	77
6.10 PREAVIS TECHNIQUES ET FINANCIERS EFFECTUES PAR LA DIRECTION GENERALE DES FINANCES DE L'ETAT	78

6.11	REGLEMENTS D'APPLICATION DE LA LGAF	79
6.12	POLITIQUE DES ACHATS DE L'ÉTAT	84
6.13	PLAN DECENNAL D'INVESTISSEMENT (PDI)	86
6.14	PROCEDURE DE DESIGNATION DU REVISEUR EXTERNE DES COMPTES DE L'ÉTAT	87
7.	DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE L'ÉNERGIE	90
7.1	SERVICES INDUSTRIELS DE GENEVE	90
7.2	PROBLEMATIQUE DES OPERATIONS FONCIERES (ET DU SUIVI DE CEUX-CI) SOUS L'ANGLE DU MAILLON ROUTIER THONEX – CHENE-BOURG (COMMUNAUX D'AMBILLY)	90
7.3	OFFICE DU LOGEMENT (RAPPORT SAI N°14-16)	91
7.4	OFFICE CANTONAL DU LOGEMENT ET DE LA PLANIFICATION FONCIERE (OCLPF)	91
8.	DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ÉCONOMIE	94
8.1	SERVICE DES CONTRAVENTIONS	94
8.2	REPertoire DES ENTREPRISES ET PROJET REG@	95
8.3	SERVICE DU COMMERCE	96
8.4	GOUVERNANCE DES SYSTEMES D'INFORMATION	98
9.	DÉPARTEMENT DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, DE LA CULTURE ET DU SPORT	102
9.1	RAPPORT ICF SUR LA DIRECTION MEDICO-PSYCHOLOGIQUE DE L'OFFICE MEDICO-PEDAGOGIQUE	102
9.2	SERVICE DE PROTECTIONS DES MINEURS	107
9.3	SERVICE D'AUTORISATION ET DE SURVEILLANCE DES LIEUX DE PLACEMENT – OFFICE DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE (RAPPORT SAI N° 14-18).....	109
9.4	SERVICE DES BOURSES ET PRETS D'ETUDES - OFFICE POUR L'ORIENTATION, LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET CONTINUE (RAPPORT SAI N° 14-22) ...	112
9.5	STADE DE GENEVE	113
10.	DÉPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS ET DE L'AGRICULTURE	117
10.1	TRANSPORTS PUBLICS GENEVOIS	117
10.2	DIRECTION GENERALE DES VEHICULES (RAPPORT ICF 14-03)	122

10.3	PL 11240 DE BOUCLEMENT DE LA LOI 5568 OUVRANT UN CREDIT POUR LA CONSTRUCTION D'UN NOUVEAU BARRAGE DE REGULARISATION DES EAUX DU LEMAN, SITUE ENTRE LES PONTS DE LA COULOUVRENIERE ET DE SOUS-TERRE, COMPLETE D'UNE USINE HYDRO-ELECTRIQUE DITE DU SEUJET	125
11.	RELATION AVEC LA COMMISSION DES FINANCES ET LES ACTEURS DU CONTROLE AU SEIN DE L'ETAT	126
11.1	RENCONTRE AVEC LA COUR DES COMPTES	126
12.	RECOMMANDATIONS	128
12.1	RAPPEL DES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE CONTROLE DE GESTION EMISES DANS SON PRECEDENT RAPPORT D'ACTIVITE - RD 1080.....	128
12.2	RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION DE CONTROLE DE GESTION A L'ATTENTION DU CONSEIL D'ETAT POUR L'ANNEE 2013-2014-2015	128
13.	CONCLUSIONS	130

Annexes

- Annexe 1: Lignes directrices de la Commission de contrôle de gestion
- Annexe 2: Listes des auditions effectuées en séances plénières

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
ADB	Acte de défaut de biens
AFC	Administration fiscale cantonale
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
AMP	Accord sur les marchés publics (OMC)
BIC	Bureau interparlementaire de coordination
CE	Conseil d'Etat
CEPP	Commission d'évaluation des politiques publiques
CCA	Centrale commune d'achats
CCG	Commission de contrôle de gestion
CdC	Cour des comptes
CFI	Comptabilité financière intégrée
CGAS	Communauté genevoise d'action syndicale
CMCC	Commission marchés publics Confédération-cantons
COFIN	Commission des finances
COSO	Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission
DALE	Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie
DCTI	Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI)
DEAS	Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
DETA	Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture
DF	Département des finances
DGFE	Direction générale des finances de l'Etat
DGGC	Direction générale du génie civil
DGSI	Direction générale des systèmes d'information
DIP	Département de l'instruction publique, de la culture et du sport
DSE	Département de la sécurité et de l'économie
DTAP	Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement
DU	Département de l'urbanisme
FIPOI	Fondation des immeubles pour les organisations internationales
FMB	Fédération genevoise du bâtiment
FSG	Fondation du Stade de Genève
HUG	Hôpitaux universitaires de Genève
ICF	Inspection cantonale des finances
IFD	Impôt fédéral direct
LDTR	Loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation

LGAF	Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat
LMI	Loi fédérale sur le marché intérieur
LRGC	Loi portant règlement du Grand Conseil
LSurv	Loi sur la surveillance
MCH2	Modèle comptable harmonisé
OBA	Office des bâtiments
OCIRT	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
OI	Organisations internationales
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OP	Office des poursuites
P-AIMP	Projet de modification de l'accord intercantonal sur les marchés publics
PDI	Planification décennale des investissements
PLQ	Plan localisé de quartier
PFQ	Plan financier quadriennal
PRE	Département présidentiel
RH	Ressources humaines
RIE	Réforme de l'imposition des entreprises
RMP	Règlement d'application genevois
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches
SAI	Service d'audit interne
SCE	Service du contentieux
SCOM	Service du commerce
SDC	Service des contraventions
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIG	Services industriels de Genève
SIMAP	Système d'information sur les marchés publics en Suisse
SPMi	Service de protection des mineurs
TPG	Transports publics genevois

Membres permanents de la commission

- M. Béné Jacques (PLR) – Présidence
- M^{me} Forster Carbonnier Sophie (Ve) – Vice-présidence
- M. Barrillier Gabriel (PLR)
- M^{me} Buche Irène (S)
- M. Buchs Bertrand (PDC)
- M. Cerutti Thierry (MCG)
- M. Droin Antoine (S)
- M. Ivanov Christo (UDC)
- M. Leyvraz Eric (UDC)
- M^{me} Orsini Magali (EAG)
- M^{me} Schneider Hausser Lydia (S) (jusqu'au 21.09.2014)
- M. Sormanni Daniel (MCG)
- M. Stauffer Eric (MCG)
- M. Velasco Alberto (S) (dès le 22.09.2014)
- M. Weiss Pierre (PLR)
- M. Zaugg Daniel (PLR)

Membres des sous-commissions 2013-2014

Services industriels de Genève

- M. Buchs Bertrand (PDC)
- M^{me} Forster Carbonnier Sophie (Ve)
- M. Stauffer Eric (MCG)

Appels d'offres

- M. Barrillier Gabriel (PLR)
- M^{me} Forster Carbonnier Sophie (Ve)
- M^{me} Orsini Magali (EAG)
- M. Sormanni Daniel (MCG)

M. Jacques Béné – en tant que président – ne siège dans aucune sous-commission.

1. Introduction

La Commission de contrôle de gestion (ci-après CCG) a pour tâche principale d'assurer la haute surveillance parlementaire sur la gestion du Conseil d'Etat et sur l'activité de l'administration, tant centralisée que décentralisée. Dans le même temps, elle est également chargée du suivi de la réforme de l'Etat. Les bases légales de la commission, outre la loi portant règlement du Grand Conseil (ci-après LRGC)¹, se trouvent dans la LSurv².

Tout en traitant les objets qui lui sont renvoyés par le Grand Conseil, la CCG peut s'autosaisir de sujets particuliers. Le secret de fonction ne peut lui être opposé, sauf dans des cas réservés, et elle a accès à l'ensemble des documents de l'administration.

¹ Voir l'article 201A de la LRGC.

² Plus précisément aux articles 8 ; 13 al. 5 ; 36 al. 1 ; 45 al. 1 et 2 ; 48 de la LSurv.

2. Fonctionnement de la CCG en 2013-2015

2.1 Organisation

Outre les bases légales mentionnées dans l'introduction de ce rapport, la CCG s'est dotée depuis la précédente législature de lignes directrices claires et précises³.

La CCG dispose d'un budget annuel de 100 000 F qui peut être utilisé pour des mandats d'expertise confiés à des tiers. En 2013 et 2014, la CCG n'a pas utilisé ce budget.

2.2 Transmission de documents à d'autres commissions ou entités

En janvier 2014, la Commission de contrôle de gestion a été saisie d'une demande de la Cour des comptes qui souhaitait avoir accès aux procès-verbaux des auditions que la commission avait menées sur les Services industriels de Genève. La commission – lors de sa séance du 20 janvier 2014 – a décidé de ne pas entrer en matière quant à cette demande.

La Commission de contrôle de gestion estime que le fait de rendre accessible ses procès-verbaux aura pour effet de prêter ses futurs travaux en ce sens qu'il convient que la commission puisse garantir la plus grande liberté de parole aux prochaines personnes auditionnées sans qu'ils aient une crainte que leurs propos soient transmis à des tiers quels qu'ils soient.

Pour le surplus, la commission remarque qu'il aurait été déloyal de transmettre des procès-verbaux sans que les personnes auditionnées aient été averties de cette possibilité avant de s'exprimer devant la commission.

Lors de la séance du Grand Conseil du 17 mai 2014 traitant de l'opportunité de créer deux commissions d'enquête parlementaire, respectivement sur le CEVA et sur les SIG, le Grand Conseil a choisi de refuser la création de la première commission d'enquête, notamment au motif que la Commission des travaux suivait le chantier du CEVA depuis son début. Dans l'optique de faciliter le travail de la Commission des travaux, la Commission de contrôle de gestion a décidé de lui transmettre un rapport de l'Inspection cantonale des finances sur le CEVA.

En date du 24 septembre 2014, la Commission des finances a transmis à la Commission de contrôle de gestion une demande de suivi de la L 10514 ouvrant un crédit d'investissement de 3 517 100 F pour la refonte du répertoire des entreprises et le développement d'un référentiel adapté à l'administration en ligne. Cette demande est en lien avec le rapport du Service d'audit interne de l'Etat de Genève n° 14-17 ayant pour objet :

³ Voir en annexe 1.

OCIRT – Projet REG@. La commission – lors de sa séance du 6 octobre 2014 – a décidé de répondre positivement à cette demande de suivi.

Au cours de sa séance du 6 octobre 2014, la Commission de contrôle de gestion a décidé d'écrire un courrier à la Commission des travaux, pour l'informer et solliciter son avis, sur une demande de modification de dispositions de loi touchant aux compétences en matière de crédits supplémentaires. Cette proposition émanait de la direction générale des finances de l'Etat (département des finances) et, au vu des compétences attribuées à la Commission des travaux en matière de crédits supplémentaires liés aux investissements, la CCG a jugé important de consulter cette dernière.

Au cours de sa séance du 10 novembre 2014, la commission a pris favorablement acte d'une proposition de résolution sur l'application de l'article 21 de la loi sur la surveillance de l'Etat en lien avec la procédure de désignation du réviseur externe des comptes de l'Etat. Elle a écrit dans ce sens un courrier à la présidence du Grand Conseil.

2.3 Activités

Au cours de l'année parlementaire 2013-2015 (du 11 novembre 2013 au 19 janvier 2015), la Commission de contrôle de gestion s'est réunie en séance plénière durant 95 heures dont 9 ont été consacrées à des séances conjointes, soit avec la Commission des finances, soit avec la Commission des affaires communales, régionales et internationales. Durant cette période, la CCG a procédé à 46 auditions⁴.

Il faut également noter le changement de secrétaire scientifique assistant la CCG au cours de cette année. En effet, M. Raphaël Audria, après avoir assisté la commission pendant plus de neuf années, a repris le poste de secrétaire scientifique de la Commission des finances. Il a été remplacé par M^{me} Catherine Weber, nouvelle secrétaire scientifique de la commission.

⁴ Voir en annexe 2 la liste complète des auditions menées en séance plénière.

3. Thématiques transversales (notamment par politiques publiques)

3.1 Curabilis

Audition du 17 mars 2014 de M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat chargé du DSE, de M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat chargé du DEAS, et de M. Florian Hübner, directeur de Curabilis (DSE)

La commission a souhaité auditionner les conseillers d'Etat chargé du DSE et du DEAS dans le but d'avoir un état de situation sur Curabilis notamment par rapport :

- à l'utilisation du crédit voté pour la construction de ce bâtiment ;
- à sa date d'ouverture ;
- à l'utilisation effective qui sera faite des locaux ;
- au coût journalier d'une place au sein de cette institution ;
- aux négociations qui y sont liées dans le cadre du concordat romand.

Le conseiller d'Etat chargé du DSE explique que Curabilis est une institution visant à compléter la prise en charge d'un certain type de détenus. Il précise que ce type d'établissement manquait – depuis des décennies – dans le dispositif du concordat latin d'exécution de peines et mesures qui rassemble les six cantons romands et le Tessin.

Il explique que Curabilis est une structure de 92 places, conçue pour les personnes nécessitant des mesures⁵ avec des pathologies particulières. Il note qu'il y aura environ 200 personnes pour l'exploitation de Curabilis, c'est-à-dire deux personnes encadrantes pour un détenu, avec un ratio de l'ordre de 140 personnes du domaine médical et paramédical et environ 60 personnes responsables de la surveillance.

Le conseiller d'Etat chargé du DSE explique encore que Curabilis aura six pavillons distincts, dont quatre seront affectés à la prise en charge des mesures à proprement parler, un qui sera affecté à l'unité carcérale psychiatrique, aujourd'hui sise à Belle-Idée et que le dernier pavillon sera dévolu à la psychothérapie.

En d'autres termes, 60 places seront dédiées aux mesures, 15 places à l'unité carcérale psychiatrique et 15 places à la psychothérapie.

En ce qui concerne l'ouverture du bâtiment, la remise de celui-ci est prévue et confirmée pour le 4 avril 2014. L'entrée progressive des détenus est quant à elle prévue dès fin avril et jusqu'au début de l'été tant pour l'unité

⁵ Une mesure se caractérise par une décision avec une forte imprégnation médicale ou psychiatrique sur des personnes présentant des troubles de la personnalité.

carcérale psychiatrique que pour l'unité de sociothérapie. S'agissant des mesures, l'horizon est fixé à 2016, ce qui pourrait permettre d'occuper ces espaces de détention à des fins plus ordinaires, durant ce laps de temps.

Le conseiller d'Etat chargé du DSE aborde par la suite les questions de recrutement, il note la difficulté de trouver tant du personnel médical que du personnel de surveillance tout en soulignant que Curabilis atteindra son maximum de capacité d'accueil en 2016, ce qui permet d'anticiper ces problématiques.

En ce qui concerne les coûts, le conseiller d'Etat souligne que l'enveloppe globale sera respectée mais qu'il a été renoncé à certains investissements comme, par exemple, la rénovation des cuisines de Champ-Dollon.

Ensuite, le conseiller d'Etat chargé du DSE aborde la question des coûts journaliers par détenu. Il explique que le montant avait été fixé à 550 F par jour mais que les coûts réels en représentent facilement le double. Il précise que le prix sera revu en 2015 dans le cadre du concordat latin tout en soulignant que Genève est également bénéficiaire de ces prix « politiques » en ce sens que la prise en charge des détenus genevois par les autres cantons défie aussi toute concurrence. Il remarque que la discussion sur la réalité des prix devra se faire, mais sans nécessairement induire d'économies pour le canton.

Le conseiller d'Etat chargé du DEAS précise encore qu'en ce qui concerne les comptes de fonctionnement de l'aspect médical de Curabilis, ceux-ci sont intégrés aux Hôpitaux universitaires de Genève. A cet égard, la subvention des HUG a été augmentée. Pour l'aspect sécuritaire, il estime normal que le DSE gère ce volet.

Il souligne que Curabilis ne pourra pas être rentable mais qu'il souhaite qu'il soit le moins déficitaire que possible pour ces prochaines années.

Le conseiller d'Etat chargé du DEAS informe également la commission que la médecine pénitentiaire sera prochainement réorganisée sous l'égide d'une nouvelle structure aux HUG.

Enfin, le conseiller d'Etat chargé du DSE explique que le Conseil d'Etat se déterminera mercredi 19 mars 2014 sur une série de règlements et directives relatifs aux conditions d'octroi de sortie et au fonctionnement de Curabilis⁶.

⁶ Ces décisions se trouvent notamment dans le point de presse du Conseil d'Etat daté du 19 mars 2014, http://www.ge.ch/conseil_etat/2013-2018/ppresse/20140319.asp

Débats

A une question sur la possibilité de faire purger des peines à l'étranger, le conseiller d'Etat chargé du DSE répond que, s'il devait se vérifier que des prisons, pour l'exécution des peines ordinaires et non pour la préventive, sont vides dans un proche pays voisin, il n'est pas contre l'idée de les utiliser. Il remarque toutefois que cela se heurte à la territorialité du droit et à l'exécution des sanctions, par rapport à l'ancrage géographique. Il informe ne pas être opposé à cette possibilité, et a demandé que cela soit examiné pour voir si cela est envisageable et à quel prix.

Le conseiller d'Etat chargé du DSE relève qu'il y a une autre solution sur laquelle il travaille depuis plusieurs mois, qui consiste en la capacité d'appliquer les conventions de transfèrement, c'est-à-dire la possibilité pour un détenu de nationalité X ayant été condamné en Suisse de purger sa peine (une peine équivalente) dans son pays d'origine. Il remarque que ces conventions de transfèrement sont assez nombreuses et que la plupart sont accompagnées de protocoles d'exécution, mais que celles-ci se heurtent à un obstacle majeur, le consentement préalable du détenu. Il informe qu'il y a quelques cas où les détenus acceptent, mais cela est relativement rare.

Le conseiller d'Etat chargé du DSE informe que, à présent, les accords sont travaillés et il donne l'exemple du Kosovo, pays avec lequel l'accord a été révisé et par lequel la Suisse pourrait se passer du consentement du détenu, à teneur de l'accord voté par les Chambres (dont le délai référendaire court jusqu'en avril) et moyennant la reconnaissance par la Suisse d'un niveau de standard équivalent, en termes de droits humains, de prise en charge dans les prisons kosovares. Il ajoute que, dans ces conventions, le transfert est à la charge du pays émetteur, mais que la prise en charge ensuite est exclusivement à la charge de pays d'origine, considérant que ces pays sont soutenus par le pays avec lequel l'accord a été passé. Il relève que cela est une solution présentant un vif intérêt, tout en précisant qu'il s'agit de détenus en exécution de peines ordinaires, ce qui exclut toute une catégorie de détenus (préventive, mineurs, mesures, etc.).

A une question sur le coût d'un détenu, le conseiller d'Etat chargé du DEAS répond que les HUG ont une comptabilité analytique permettant de savoir quel a été le coût généré par le personnel placé par les HUG au sein de Curabilis, mais il faudra, pour connaître le coût par détenu, regarder la durée moyenne de séjour. Il ajoute que, quant aux coûts des patients détenus à Belle-Idée, le chiffre est au-delà de 1000 F par jour, pour une hospitalisation quelle qu'elle soit. Il mentionne que cela est une prise en charge comparable, puisque la surveillance et les soins sont importants.

Le conseiller d'Etat chargé du DEAS précise que les personnes dans les unités de mesures reçoivent des mesures qui ont été ordonnées par le juge alors que pour les personnes à Belle-Idée, il s'agit de mesures justifiées par un traitement médical. Il constate que l'origine est donc différente, et ne voit pas de différences flagrantes de coûts de traitement dans l'un ou l'autre de ces cas.

Suite à une question sur le retard de la rénovation des cuisines de Champ-Dollon, le conseiller d'Etat chargé du DSE précise que les repas sont corrects, malgré les conditions très difficiles dans lesquels ils sont faits. Il soulève que Champ-Dollon a été conçue pour 400 détenus, et que cette prison est utilisée pour plus du double aujourd'hui, ce qui contribue à la faire vieillir plus vite. Il mentionne que la durée de vie d'une prison telle que construite est d'environ 50 ans, et relève que Champ-Dollon a été construite en 1977 et que, dès 2021, il faudra se demander ce qu'il en est de cette prison préventive. Il y aura une étude à faire pour savoir si la prison devra être rasée et reconstruite, ce qui sera compliqué, ou s'il y aura une rénovation petit à petit avec des coûts potentiellement plus élevés.

Le conseiller d'Etat chargé du DSE relève toutefois qu'il ne reçoit pas de plaintes sur les repas, alors qu'il y a des plaintes pour d'autres motifs. Il rappelle également qu'il est envisagé, dans le cadre des Dardelles, de faire avec les 4 sites différents (le pénitencier administratif, le préventif, l'exécution de peine, les mesures) un cœur du dispositif de gestion du linge, des cuisines, etc. Il souligne que ce qui est envisagé aujourd'hui est que, à la faveur du crédit Dardelles, l'unité de production repas aujourd'hui à Champ-Dollon soit celle de l'ensemble du site.

Suite à une question sur le coût journalier et l'intégration de l'amortissement des installations, le conseiller d'Etat chargé du DSE répond que l'enjeu est d'intégrer un amortissement dans le coût de fonctionnement. Il relève qu'il est important que cela soit inclus, notamment car il y a une planification nationale qui sortira au mois d'avril des perspectives de construction d'espaces de détention de nature diverse dans d'autres cantons. Il mentionne notamment que le canton de Vaud a inauguré l'établissement « les Léchaies », qui est dévolu à la détention pour mineurs particulièrement violents et nécessitant une prise en charge relativement forte, et il souligne qu'il y aura un intérêt objectif pour toute une série de cantons de tenir compte de ces éléments-là afin d'impacter l'amortissement de ces établissements.

Suite à une question concernant la sélection des personnes qui vont venir à Curabilis, le directeur de Curabilis répond que, concernant l'admission, la question s'est posée et a évolué notamment en marge de l'affaire « Adeline ». Il informe que le Conseil d'Etat devrait valider mercredi le projet de

règlement de Curabilis dans lequel il est dit que c'est le directeur de Curabilis qui valide formellement les admissions, et non pas le médecin responsable, dans le but de souligner qu'il s'agit réellement d'un lieu de privation de liberté avant d'être un lieu de soins.

Le directeur de Curabilis relève que la notion d'interdisciplinarité au niveau des admissions dans les unités de mesures est importante. Il pense que chacun doit donner son appréciation sur son domaine de compétence et si cela a un sens ou non par rapport à l'offre de prise en charge thérapeutique et non thérapeutique. Il relève qu'il y a la possibilité de refuser une admission, notamment pour une personne souffrant d'un grave retard mental, ou une personne non compliant. Il conclut que ce sont les nombreux critères qui seront retenus. Il relève également que l'avis des cantons latins sur leurs besoins a été demandé.

A une question sur l'engagement du personnel médical, le conseiller d'Etat chargé du DEAS ajoute que les psychiatres ne dépendront pas de l'unité de psychiatrie pour que les experts mandatés ne soient pas juges et parties. Il informe que ce sera donc des médecins affectés exclusivement à ce nouveau service de psychiatrie pénitentiaire, sans tournus, pour autant que ceux-ci soient engagés.

Suite à une question sur le concordat en vigueur depuis 2007, Le conseiller d'Etat chargé du DSE rappelle qu'il est prévu de renégocier les tarifs en 2015. Il explique que 13 millions de francs ont été déboursés pour le placement de 100 détenus dans d'autres cantons en 2013, et que le revenu issu de placements de détenus d'autres cantons à Genève, essentiellement à Montfleury et au Vallon, est de 1 500 000 F, puisqu'aucun détenu n'est accueilli à Genève dans les établissements d'exécution de peines déjà complets.

Décision

La commission prend acte de ce compte-rendu.

3.2 Problématique générale des appels d'offres à l'Etat

Audition du 3 mars 2014 de M^{me} Pascale Vuillod, juriste à l'office des bâtiments (DF), et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

La juriste de l'office des bâtiments (OBA) explique le cadre juridique appliqué à Genève qui est constitué de l'accord OMC sur les marchés

publics, de l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) et du règlement d'application genevois (RMP). Elle rappelle que l'AIMP a été ratifié en 1997.

Elle souligne que l'office des bâtiments (OBA) a des procédures précises en la matière, notamment en ce qui concerne les étapes à suivre et les rôles et responsabilités de chacun à l'office. Elle ajoute que l'OBA travaille avec des documents standardisés connus tant par les mandataires que par les entreprises. Elle poursuit ses explications en remarquant que la politique de l'OBA consiste à privilégier l'ouverture des marchés, à garantir une non-discrimination et une égalité de traitement ainsi qu'une concurrence efficace. Elle ajoute encore les critères de l'objectivité des évaluations, de la transparence des décisions et de l'économie des deniers publics comme éléments principaux dans la politique de l'office en matière de marchés publics.

La représentante de l'OBA présente ensuite les étapes techniques des appels d'offres tout en insistant sur le fait que l'office limite le pourcentage de sous-traitance dans ses appels d'offres à 30%, ceci pour en permettre un meilleur contrôle. Elle informe les membres de la commission que, en surplus, l'office exige notamment que le soumissionnaire annonce dans son offre les sous-traitants auxquels il entend recourir.

La juriste de l'OBA précise qu'une liste des sous-traitants est maintenant également transmise à l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail afin de permettre des contrôles ciblés sur les chantiers. Elle note par ailleurs que la modification du RMP permet nouvellement d'interrompre le chantier en cas de découverte de sous-traitance non annoncée⁷.

Elle remarque enfin que, dans ce domaine, le maître d'ouvrage peut en tout temps demander la production des attestations du sous-traitant et que, en cas de non production de celui-ci, le maître d'ouvrage peut décider l'exclusion du sous-traitant, voire de la révocation de la décision d'adjudication. Elle note encore la possibilité de demande de « sûretés » à l'entrepreneur permettant de réduire le risque que les ouvriers des sous-traitants ne soient pas payés.

Débats

Suite à une question sur un éventuel centre de compétences, le directeur général des finances de l'Etat informe qu'un nouveau règlement des achats est en cours de préparation. Il précise que la centrale commune d'achats

⁷ Cf. articles 20 et 35 RMP

(ci-après CCA) a déjà des critères au maximum de la jurisprudence pour tout ce qui relève du développement durable, et des aspects sociaux. Il précise que le but de cette politique d'achat est de l'étendre à l'ensemble de l'Etat.

Le directeur général des finances de l'Etat remarque que la contrainte aujourd'hui est le besoin de minimum 20% sur le prix. Il dit que 15% peuvent être mis dans tout ce qui est « apprentis », mais que tout dépend ensuite des types de produits. Il précise que pour tout ce que fait la CCA, le critère de prix est plutôt au minimum, alors que pour tout ce qui est du développement durable, la pondération est au maximum. Il ajoute que l'idée est d'étendre cela, par le règlement des achats, à l'ensemble des autorités adjudicatrices de contrats au sein de l'Etat.

Il informe que ce sont des questionnaires à remplir par les soumissionnaires (par exemple des déclarations d'engagement du respect du développement durable), et ajoute que la CCA travaille avec la direction du développement durable, qui travaille avec le canton de Vaud de manière à ce que les formulaires soient les mêmes dans les cantons de Vaud et de Genève. Il précise que cela serait donc une uniformisation des procédures et des formulaires à remplir par les entreprises. Il ajoute que l'idée est à présent de simplifier l'administration.

Le directeur général des finances ajoute qu'à l'Etat, il n'y a pas d'envie, pour le règlement des achats, de créer un centre de compétences. Il précise que, même à la CCA, les juristes s'occupant des adjudications et des appels d'offres ont produit une note en démontrant que, s'ils devaient fusionner avec le service juridique de l'office des bâtiments et avec le génie civil ou l'informatique, cela correspondrait à des rattachements administratifs sans grande valeur ajoutée, car à l'Etat il y a quatre types de marchés très différents : l'informatique, la construction de bâtiments, la construction génie civil, et le reste qui concerne plutôt la CCA. Il constate que le sens de la note de ces juristes était de dire que cela créerait plutôt de l'inefficience au niveau de l'Etat, notamment avec des problèmes de coordination entre les départements. Il conclut qu'aujourd'hui, il n'y a pas une centralisation complète mais que cela correspond quand même à une procédure de centralisation de la gestion des appels d'offres par grands domaines de métiers.

La juriste de l'OBA informe que le centre de compétences des marchés publics dans le canton de Vaud est lié aux constructions. Elle précise qu'il n'y a pas cette transversalité que l'on essaie d'avoir au sein d'un même département avec la centrale commune d'achats. Elle met en évidence que le canton de Vaud a un périmètre d'action du centre de compétences vaudois qui est lié à la construction. Elle pense que la problématique est née à Genève

lorsque l'OBA a été détaché du département du génie civil, mais rappelle que, avant, ils ont toujours travaillé ensemble et en harmonisation. Elle dit que la transversalité a une valeur ajoutée avec le règlement commun des achats, avec une politique commune d'achat, avec une stratégie commune, et avec la standardisation des documents. Elle remarque toutefois que la centralisation de l'acte d'achat dans une grosse centrale d'achats, compte tenu de la diversité notamment des marchés, des contrats et des prestations, apporterait plus d'inconvénients que d'avantages.

Le directeur général des finances de l'Etat ajoute que, dans le canton de Vaud, il y a un service pour la construction (routes et bâtiments) mais également une centrale d'achats dont le périmètre est moindre que la CCA à Genève, qui gère la majorité des achats de l'Etat.

Un commissaire est convaincu que, en ce qui concerne l'OBA, toutes les procédures, dont le principe de responsabilité solidaire dans le domaine de la sous-traitance, sont strictement appliquées, mais il évoque la demande de construction de droit public, qui comprend le canton, les communes, et les institutions de droit public autonomes, dont le montant correspond à 800 millions à 1 milliard de francs par année, tandis que les dépenses de construction se situent entre 2,5 et 3 milliards. Il dit qu'il serait souhaitable d'avoir, tout comme dans le canton de Vaud, un centre d'excellence pour que, à tous les niveaux qui font des commandes de construction, il y ait les mêmes principes et les mêmes critères. Il demande si le principe de l'offre économiquement la plus avantageuse est appliqué, et s'il est arrivé d'adjuger des travaux à une entreprise sur le critère de l'offre économiquement la plus avantageuse mais que cela ne soit pas la moins-disante. Il demande ensuite à la juriste de l'OBA quels sont les motifs les plus fréquents de recours. Il demande enfin si, encore aujourd'hui, le procès-verbal d'ouverture (dans lequel il y a le nom des entreprises) est soumis aux partenaires sociaux et si l'OBA soumet la liste des sous-traitants, non pas pour que les partenaires sociaux adjugent mais pour qu'ils puissent mettre en alerte pour les entreprises en faillite.

La juriste de l'OBA n'a pas de statistiques précises sur les entreprises les moins chères mais pense qu'il y a environ $\frac{1}{3}$ des cas où l'entreprise adjudicataire n'était pas la moins-disante. Elle ajoute que le prix est toujours un critère d'adjudication, cela est obligatoire, mais qu'il compte plus ou moins selon le degré de complexité du marché. Elle informe que l'entreprise la moins chère aura la meilleure note sur le critère du prix mais peut se retrouver 2^e ou 3^e au classement final si elle a de moins bonnes notes sur les critères qualitatifs.

En ce qui concerne les motifs de recours, la juriste de l'OBA informe que toutes les décisions rendues par l'autorité adjudicatrice dans le cadre de la procédure sont sujettes à recours, y compris l'appel d'offres lui-même. Elle précise toutefois qu'il n'y a jamais eu de recours contre l'appel d'offres. Elle informe que l'OBA procède au moment de l'ouverture à la vérification des attestations, écartent toutes les offres qui ne sont pas complétées par toutes les attestations, et dès lors, une décision d'exclusion sera rendue. Elle constate que, sur les 115 procédures, cela fait un certain nombre de décisions d'exclusion, dû au dossier incomplet. Elle précise que, contre ces décisions d'exclusion, il y a de nombreux recours.

La juriste de l'OBA clarifie que ce ne sont pas les mêmes personnes qui s'occupent de l'ouverture publique des offres ainsi que du contrôle de la validité des attestations (effectués par un collaborateur du service des achats et contractualisations), alors que la décision d'exclusion est prise par le service achats. Elle ajoute qu'il y a également des motifs de recours pour les entreprises non adjudicataires qui ne sont pas d'accord avec les notes attribuées.

La représentante de l'OBA informe que, en 19 ans, il y a eu uniquement trois recours admis par le Tribunal administratif dans son activité. Elle ajoute que pour tout ce qui est du formalisme de la procédure, l'OBA est suivi par les tribunaux.

La juriste de l'OBA répond que les procès-verbaux d'ouverture sont toujours transmis aux partenaires de la construction, ce qui n'est pas le cas des listes des sous-traitants. Elle précise que celles-ci seront prochainement transmises à l'OCIRT, mais pas systématiquement aux tiers.

Suite à une question sur les marchés publics internationaux et la mise à l'écart de sociétés soumissionnaires genevoises, la juriste de l'OBA informe que la loi fédérale sur les marchés publics porte sur l'adjudication des marchés de la Confédération et des régimes fédéraux, et elle contient une clause qui permet les négociations, tandis que l'AIMP qui régit la passation des marchés publics des cantons, des communes et des établissements publics cantonaux interdit les négociations, ce qui constitue une des différences entre le droit fédéral et le droit cantonal.

A une question sur l'uniformisation des critères, la représentante de l'OBA répond que la manière dont ces critères sont appliqués correspond à un standard, pour que ceux-ci soient conformes au droit et à la pratique des entreprises. Elle rappelle que l'OBA doit indiquer dans les rapports d'adjudication quels sont les éléments d'appréciation qui ont été pris en

compte et quels sont les barèmes appliqués. Elle précise qu'avoir un barème est important pour la traçabilité des décisions.

La juriste de l'OBA répond qu'à Genève la méthode au cube du calcul du prix est appliquée pour les entreprises, et celle au carré pour les mandataires, avec la réflexion de savoir s'il ne faudrait pas appliquer la méthode au carré dans tous les cas dans le but de donner une moindre importance au prix. Elle pense que la méthode de calcul du prix au cube aggrave la différence entre des notes par rapport à la différence de prix.

A une question sur le développement durable, la juriste de l'OBA explique que le critère du développement durable n'est pas inclus dans leurs critères.

La représentante de l'OBA ajoute que, lorsque le droit des marchés publics est entré en vigueur, il y a eu une volonté de favoriser la mise en œuvre de certaines politiques publiques au travers de marchés publics, comme par exemple la formation professionnelle. Elle informe que les tribunaux ont été sévères et ont dit qu'il n'était pas possible d'introduire dans les appels d'offres des critères qui sont étrangers à l'offre. Elle précise qu'avec la pression, ces critères ont peu à peu été acceptés, et il a été possible de tenir compte du critère de la formation professionnelle à maximum 5%.

Décision

La commission décide de poursuivre ses investigations en la matière, notamment auprès du canton de Vaud et de la Fédération genevoise des métiers du bâtiment.

En marge de l'audition du représentant de la Fédération genevoise du bâtiment, il est noté que l'atout majeur du centre de compétence du canton de Vaud est de mettre en place un point d'échange global d'information. A priori, il n'aurait pas une compétence exclusive en matière d'AIMP au sein du canton.

Audition du 7 avril 2014 de M. Nicolas Rufener, secrétaire général de la Fédération genevoise du bâtiment

Le représentant de la Fédération genevoise du bâtiment (ci-après FMB) explique qu'il estime que, d'un point de vue général, les procédures AIMP se passent relativement bien.

Il souligne cependant que la FMB estime qu'un certain nombre d'instruments prévus dans le cadre des AIMP ne sont pas suffisamment utilisés.

En l'occurrence, il note que le premier instrument sous-utilisé est celui de l'offre anormalement basse, en ce sens que, lorsqu'un soumissionnaire rend une offre 30 à 40% en dessous de ses concurrents, il y a à l'évidence, un problème d'offre anormalement basse.

Le second outil, qui n'a quant à lui jamais été utilisé, est celui de la capacité des entreprises à effectuer des travaux. Il précise qu'il y a des cas où une entreprise devrait être écartée si elle n'a pas la capacité de rendre une offre.

Le secrétaire général de la Fédération genevoise du bâtiment relève que c'est l'administration qui refuse – en premier lieu – de mettre en application ces différents moyens et qu'il y a en parallèle un déficit de volonté politique en la matière, en ce sens que, pour le moment, le moins-disant est toujours perçu comme le mieux. Il remarque également que, lorsque les seuils autorisent une procédure sur invitation ou de gré à gré, il est toujours demandé une offre en dehors du canton et que, par le truchement du principe du moins-disant, cela ne favorise pas les entreprises locales.

A la question de l'opportunité d'un centre de compétences unique, le secrétaire général de la FMB explique que celui-ci aurait un intérêt tangible pour autant qu'il ait une autorité en la matière. En d'autres termes, un centre consultatif n'aurait pas d'intérêt.

Il mentionne que la politique doit reprendre le pouvoir et donner des orientations beaucoup plus claires.

Le secrétaire général de la FMB complète ses propos en disant que les adjudications des lots de gros œuvres pour le CEVA se sont mal passées, ce qui s'explique notamment par le fait que les comparaisons ont été très difficiles à faire entre les différentes entreprises. Il explique qu'il y a eu une comparaison entre un groupe qui ne fait pas les travaux lui-même et des entreprises qui font les travaux elles-mêmes, ce qui signifie que la comparaison a été biaisée, d'autant plus qu'elle a été suivie de négociations. Il mentionne qu'il pense que la surveillance devra être accrue lors des travaux du CEVA.

Débats

A une question sur les métiers sinistrés, le représentant de la FMB répond qu'il y a notamment les métiers de la gypserie-peinture ainsi que ceux de sous-traitance de gros œuvres, notamment de ferrailage et de coffrage. Il

précise que ce sont les professions identifiées comme réellement sinistrées. Il mentionne toutefois que des dérives peuvent être observées dans tous les métiers et que des contrôles seront effectués.

Le secrétaire général de la FMB explique que s'agissant des instruments, et du canton de Zurich qui enlève le premier et le dernier, il ne pense pas que cela soit conforme aux marchés publics. Il relève que le problème est toujours la limite de l'exercice, puisque enlever le premier implique que la gestion des entreprises doit aussi être modifiée car cela implique qu'on ne sait jamais à quel prix on doit rendre une offre pour être certain de l'avoir.

Il remarque que la rentabilité sur les chantiers est si petite que le jeu se fait sur les plus-values. Il observe que cela peut être forfaitisé, mais que le forfait constitue un risque supplémentaire.

A une question sur les pondérations possibles, le secrétaire général de la FMB répond que, d'après les jurisprudences constantes et unanimes, cela est discriminatoire et qu'il n'est donc pas possible d'agir de la sorte. Il précise toutefois qu'un juge ne regardera jamais les notes qui sont mises alors que tous les critères d'adjudication hormis le prix sont totalement subjectifs.

Le représentant de la FMB relève notamment que le critère « CO₂ et transport » est très difficile à évaluer. Il mentionne donc que l'aspect CO₂ est discutable et informe qu'il ne faut pas oublier l'aspect de la sécurité. Il informe que, dans l'adjudication d'un marché, personne n'est intéressé par une société qui a un meilleur critère de la sécurité.

Suite à une question sur les prix qui peuvent être très proches lors d'une mise en soumission, le secrétaire général de la FMB mentionne que, dans certaines offres, il y a des prix très éloignés, dans d'autres, les prix sont très proches et, encore dans d'autres, il y a une dispersion qui peut être jugée à peu près normale. Il mentionne que, dans les faits, les prix très proches peuvent être l'expression d'entreprises qui ont des structures de coûts extrêmement proches, de la main-d'œuvre qui est à peu près au même prix puisque les conventions collectives sont strictes à ce sujet, et il observe que la différence se fait sur des petites choses. Les prix très proches ne sont donc pas forcément le signe de quelque chose. Il mentionne qu'au contraire, si des entreprises cherchaient à s'entendre, elles essaieraient d'avoir l'une d'elles qui est un peu meilleur marché pour dire que c'est celle qui doit décrocher le marché.

A une question sur les communes, le représentant de la FMB répond que les expériences sont variées. Il explique que les petites communes sont tributaires de ce qui se passe au niveau de leurs mandataires parce qu'elles n'ont pas l'infrastructure nécessaire pour suivre un chantier. Il relève que le

problème des mandataires est qu'ils ont une pratique partielle des marchés publics.

Le secrétaire général de la FMB remarque qu'avec les grandes communes cela se passe dans l'ensemble mieux. Il relève que la meilleure expérience se fait avec la Ville de Genève qui, pour les procédures sur invitations, a une directive interne qui exige que, en règle générale sauf cas particulier devant être justifié par le responsable technique du projet, il faut faire appel uniquement à des soumissionnaires locaux, c'est-à-dire genevois. Il observe que cela marche bien et est aussi l'expression d'un service après-vente meilleur.

Le secrétaire général de la FMB relève qu'à l'Etat, en matière de procédure de gré à gré, il n'est pas possible d'adjuger un marché à qui que ce soit sans avoir au minimum trois offres comparatives systématiques.

A une question sur le contrôle des partenaires sociaux sur le potentiel de réalisation, le représentant de la FMB relève que les procès-verbaux sont bien reçus. Il mentionne que la difficulté qui se pose à ce sujet est que, une fois que les attestations ont été remises et contrôlées par les fonctionnaires ou les mandataires, cet aspect du dossier est classé et on ne s'y réfère plus jamais, même en cas de contradictions avec d'autres pièces.

Un commissaire relève qu'il y a le procès-verbal d'ouverture comme vue d'ensemble, mais qu'il y a ensuite une décision d'adjudication et il pense qu'il est imaginable que, avant la procédure d'adjudication, il y ait encore une dernière vérification pour savoir si l'entreprise choisie a réellement le potentiel.

Le secrétaire général de la FMB relève que cela existe en Ville de Genève. Il précise que les procès-verbaux sont transmis, et également aux partenaires sociaux qui ont la possibilité d'exprimer un préavis dans les 10 jours. Il ne connaît pas la portée légale de ce préavis mais sait qu'il y a néanmoins quelque chose qui existe.

A une question sur les critères environnementaux ou sociaux, le secrétaire général de la FMB répond que ces critères ne sont pas utilisés de manière optimale. Il précise qu'il faut savoir ce qui doit être observé et demandé à l'entreprise. Il mentionne que c'est difficile de trouver un élément pour mesurer le développement durable et que, pour les critères sociaux, il y a des indicateurs qui sont beaucoup plus objectifs.

A une question sur les différences d'application entre cantons, le secrétaire général de la FMB répond que la réalité est la même partout, et qu'il n'y a pas d'exemple démontrant une différence majeure d'un canton à l'autre.

A une question sur la part des achats faits par le petit et le grand Etat qui va en dehors du canton de Genève, le secrétaire général de la FMB répond que cela se situe entre 25 et 30% en termes de valeur.

A une question sur la définition d'une « entreprise genevoise », le représentant de la FMB reconnaît que cette définition peut être sujette à caution. Pour lui, une entreprise genevoise, est une entreprise qui a ses factures de production sur le canton, qui décompte pour ses factures de contre-production de la main-d'œuvre auprès d'une caisse du bâtiment, et qui paie donc ses charges sociales. Il reconnaît toutefois qu'il y a entre 80 et 90% de la main-d'œuvre de construction qui est étrangère et qui est constituée de plus de 70 nationalités. Il relève donc que l'on est dans une situation telle que si les entreprises genevoises ne peuvent plus recruter en dehors du canton et notamment en dehors de Suisse, elles se feront prendre le travail par des entreprises étrangères, ce qui est d'autant plus appuyé et inquiétant avec le vote du 9 février 2014.

Il mentionne que, pour lui, il est évident que la définition de l'entreprise genevoise ne peut pas se limiter à l'origine de sa main-d'œuvre. Il relève que, s'agissant de la sous-traitance et de ces différents éléments, il est possible de discuter car certaines choses sont inadmissibles. Il relève encore que, s'agissant de la main-d'œuvre provenant du chômage, il y a des systèmes de placements qui existent et une collaboration très active de la FMB avec l'OCE pour les métiers de la construction.

Le représentant de la FMB relève que, s'agissant de l'aspect environnemental, les jurisprudences sont claires et constantes. Il exprime que n'importe quel critère qui prendrait en compte l'éloignement, même sous l'angle environnemental, est jugé discriminatoire.

A une question sur la création d'un centre de compétences par la FMB et d'autres acteurs, le secrétaire général de la FMB informe que s'agissant des organisations patronales elles sont à disposition mais elles ne doivent pas se substituer à l'Etat, sans quoi l'Etat se cachera derrière les partenaires sociaux. Il observe que l'Etat est le maître d'ouvrage et a donc des responsabilités à assumer. Il relève ne pas être sûr que la concurrence soit celle qui amène au prix le plus bas et il pense que s'appuyer sur la concurrence pour aller au prix le plus bas est la solution de facilité.

A une question sur l'AIMP et l'entreprise totale, le représentant de la FMB relève que, s'agissant des réticences sur l'AIMP, il les partage puisque les promesses de l'AIMP n'ont sans doute pas été suivies de tous les effets concrets qui auraient dû se produire pour de nombreuses raisons. Il ne croit pas à la vertu de l'entreprise totale, qui selon lui n'a pas sa place dans

l'AIMP. Il ajoute qu'il pense que l'entreprise totale dans un autre cadre, le partenariat privé-public, peut avoir des vertus dans le cadre de prestations d'investissements également pour un chantier particulier avec une importance particulière. Il remarque toutefois que l'Etat doit continuer d'assumer son rôle de collectivité publique, qui investit et doit continuer à investir en faisant le jeu des PME, notamment locales.

Le secrétaire général de la FMB pense que les entreprises souhaitant participer aux marchés publics savent le faire, mais elles ne savent pas décrocher le marché. Il précise que, pour décrocher les marchés, il faut aujourd'hui faire un certain nombre de démarches auxquelles les entreprises ne sont pas forcément prêtes à se livrer.

A une question sur la naïveté du canton quant à l'application par d'autres cantons, le représentant de la FMB informe que Genève montre que les choses sont rigoureusement appliquées. Il mentionne que cela est positif d'un côté mais que, d'un autre, cela comporte ses effets pervers. Il remarque que la conscience locale est peut-être plus grande dans les autres cantons et donc que les offres provenant d'une entreprise proche sont appréciées avec plus de bienveillance.

A une question sur le nombre de contrôleurs de l'OCIRT, le secrétaire général de la FMB relève que le travail de contrôle est fait et que le nombre d'inspecteurs est suffisant. Il mentionne que le problème est le contrôle contractuel mais que l'Etat ne souhaite pas entrer en matière.

Décision

La commission décide de poursuivre ses investigations en la matière notamment auprès de la Ville de Genève.

Audition du 14 avril 2014 de M^{me} Isabelle Charolais, codirectrice du département des constructions et de l'aménagement de la Ville de Genève

La codirectrice du département des constructions et de l'aménagement (DCA) explique qu'il y a trois principaux centres de compétences en matière d'appels d'offres en Ville de Genève. Le premier centre se concentre sur les appels d'offres en matière de constructions et de prestations de service en lien avec les marchés de construction.

Ce centre a la qualité pour lancer les appels d'offres, pour les inscrire sur SIMAP et pour former les nouveaux collaborateurs en matière de procédure des marchés publics. C'est lui aussi qui est chargé de l'élaboration des

modèles de documents pour les appels d'offres et pour la mise à jour de ces documents.

Le second centre se trouve à la direction des systèmes d'information et de communication. Celui-ci s'occupe des appels d'offres des marchés de fournitures pour le matériel électronique.

Enfin, le troisième centre se trouve à la centrale d'achats de la Ville de Genève et s'occupe des marchés de prestations de services transversales à l'administration, notamment hors prestations en lien avec la construction et hors fournitures informatiques.

La codirectrice du département des constructions et de l'aménagement de la Ville de Genève note encore que ces trois centres travaillent en bonne intelligence mais que cela a engendré pas mal de discussion, notamment pour déterminer les compétences de chacun.

En ce qui concerne les modèles de documents, elle insiste sur le fait que la Ville a pris soin d'y associer la FMB ainsi que les associations professionnelles dans leurs conceptions. Elle note que les représentants de la FMB ainsi que les associations professionnelles sont également associés dans les comités d'évaluation des appels d'offres, de sorte qu'il y ait une bonne compréhension et une transparence de ce qui se fait à l'intérieur de la Ville.

La question des critères est tranchée d'une manière variable. En effet, la codirectrice explique que l'égalité entre hommes et femmes n'est pas un critère en tant que tel mais bien une condition de participation aux appels d'offres. En ce qui concerne la question de la formation des apprentis, c'est un critère pris en compte de manière systématique dans les limites de la loi.

Le critère du développement durable est abordé mais la codirectrice relève qu'il est très difficile de mettre en place des dispositifs objectifs et simples d'évaluation de ces critères. Elle propose alors la solution d'en faire des éléments intégrés aux conditions-cadres, comme cela se fait pour les matériaux.

Débats

A une question sur la collaboration entre la Ville et l'Etat, la codirectrice du DCA informe que, concernant les modèles de document et ces questions-là, il y a une collaboration étroite entre la Ville et l'Etat. Elle relève toutefois que l'Etat a une vision plus cadrée sur le guide romand, ce qui est moins le cas de la Ville, raison pour laquelle les services des cantons n'ont pas souhaité, à ce stade, utiliser les modèles établis par la Ville et qui quittent les modèles de référence de ce guide romand. Elle informe donc que le canton

n'a pas exactement le même modèle de documents que ceux utilisés à la Ville.

A une question sur l'annonce des sous-traitants et la communication de la liste lorsqu'il y a une ouverture publique, la codirectrice du DCA répond que pour tout ce qui concerne la formalisation administrative liée à la sous-traitance, qui est discutée en ce moment, il y a deux volets. Elle relève que le premier est le volet administratif, sur lequel tout le monde est relativement d'accord, est celui concernant l'exigence d'annonce des sous-traitants, au moment de l'appel d'offres, mais également au moment de l'adjudication et en cours de travaux. Elle précise que les discussions concernent les moyens de contrôle dont disposent les administrations et les collectivités publiques pour s'assurer de manière quotidienne sur un chantier du respect plein et entier de ces conditions-là par toutes les entreprises. Elle informe que pour certains chantiers des mesures de contrôle extrêmement strictes sont mises en place, telles que des mesures de contrôle d'accès avec un badge. Elle relève que ce sont de lourdes dispositions coûtant environ 1% du montant des travaux et qui impliquent de manière très forte le maître d'ouvrage.

La codirectrice du DCA mentionne qu'il y a d'autres dispositions impliquant très largement les collaborateurs mais elle reconnaît que la difficulté ici est la mise à disposition des moyens humains, en termes de temps, par les maîtres d'ouvrages publics pour réellement assurer cette surveillance.

Elle relève ensuite qu'il y a la question de la répression, c'est-à-dire les mesures dont se dotent les collectivités publiques pour pénaliser les entreprises qui ne respectent pas les règles. Elle mentionne que cet accord est tout récent mais qu'il y aura ces dispositions.

Elle met en évidence que la dernière question est de savoir comment le maître d'ouvrage des collectivités publiques peut se substituer en tout ou partie en payant directement les collaborateurs qui seraient soit pas, soit mal payés, et créer un fond. Elle avoue ne pas savoir quelles seront les dispositions mises en place pour faire fonctionner ce fond et s'attend à des discussions tendues avec les entreprises. Elle pense donc que sur le fond cela part d'un bon sentiment, mais que sur la forme le problème de ces dispositions sur les marchés publics est qu'elles vont transférer de manière très forte la charge de contrôle et de mesures dépendant des autorités sur les entreprises.

Suite à une question sur la favorisation des entreprises locales, la codirectrice du DCA informe que, en ce qui concerne les marchés ouverts, publics, et soumis ou non aux traités internationaux, il n'y a pas de critères

qui sont de nature à favoriser le marché local car cela n'est pas autorisé. Elle relève ensuite que, pour ce qui concerne les procédures de gré à gré et les procédures sur invitations, il y a des pratiques qui diffèrent. Elle informe que la Ville a édicté une règle interne qui interdit, sauf raison majeure qui doit passer par la direction du département, de sortir de la région pour les procédures de gré à gré et sur invitations.

A une question sur l'uniformisation des documents, la codirectrice du DCA relève que c'est dans cette perspective que la Ville a travaillé avec les associations et la FMB pour avoir ces documents. Elle pense également qu'il serait important que les communes, la Ville et le canton ait une plus grande uniformité quant à ces documents. Elle observe que l'idée est d'avoir des réponses orientées par rapport aux marchés, elle mentionne que le jugement ne se fait pas sur la qualité intrinsèque d'une entreprise mais sur son adéquation avec le marché en question, et elle précise que c'est dans cette perspective-là que la Ville est allée dans le sens d'une simplification. Elle informe que tous les documents sont sur leur site internet.

Décision

La commission décide de poursuivre ses investigations en la matière notamment auprès des TPG et des HUG.

Audition du 5 mai 2014 de M. Ricardo Avvenenti, directeur de la centrale d'achats et d'ingénierie biomédicale des hôpitaux universitaires Vaud-Genève (ci-après CAIB)

Le directeur de la CAIB explique que la centrale opère sur un chiffre d'affaire d'environ 1 milliard de francs et que cela correspond à environ 250 000 commandes par année. Il précise qu'il y a 25 000 produits référencés allant du crayon à papier aux scanners, en passant par les médicaments.

Le représentant des HUG précise que la CAIB opère l'ensemble des achats sauf en ce qui concerne les constructions qui sont gérées par le service idoine. Il précise que la CAIB agit dans la majorité des cas par le biais d'appels d'offres marchés publics (LMI et AIMP).

En termes plus spécifiques, le directeur de la CAIB souligne que la politique d'achat est déclinée tant pour le CHUV que pour les HUG et que celle-ci a été validée par le comité de coordination de la centrale d'achats réunissant notamment les deux directeurs généraux. La politique d'achat est quant à elle déclinée en deux directives spécifiques ; une directive générale d'achat fixant l'ensemble du processus d'approvisionnement pour les deux

institutions et une autre directive fixant l'ensemble des processus d'acquisitions pour les biens dans les deux institutions. Il note pour conclure que sont décrits les processus d'achat par seuils de marché.

Débats

A une question sur les critères de pondération, le directeur de la CAIB informe que ceux-ci sont fixés dans la politique générale d'achat validée par le comité de coordination et qu'ils sont conformes au guide romand sur la passation des marchés publics. Il ajoute que ces critères ont des fourchettes dans le cadre desquelles c'est la CAIB qui les décline ensuite en fonction du bien qui est acheté. Il relève qu'effectivement entre l'achat d'un scanner, l'achat d'un lit ou l'achat de fournitures de bureau par exemple, le poids des critères n'est pas du tout le même en fonction du type d'achat effectué. Il précise toutefois que la CAIB reste dans les fourchettes fixées par le guide romand sur l'application des marchés publics.

A une question sur les éventuels conflits d'intérêts entre mandataires et experts ou membres du jury, le directeur de la CAIB répond qu'il y a une séparation complète à part un cas exceptionnel. Il informe qu'en principe quand une société est mandatée pour rédiger un cahier des charges, ce qui est extrêmement rare, elle s'engage d'entrée de jeu à ne pas soumissionner. Il précise que cela signifie que la société est rémunérée pour le travail effectué pour rédiger le cahier des charges et définir les aspects techniques concernant les utilisateurs, mais qu'elle ne participe pas ensuite à l'appel d'offres.

Le directeur de la CAIB précise qu'il y a quatre commissions principales qui décident du choix des produits dans les hôpitaux. Il constate qu'il n'y a pas une seule personne qui a le pouvoir de décision et souligne la première règle consistant en une séparation des pouvoirs. Il informe qu'il y a une commission qui gère tous les médicaments, une commission qui gère tout le matériel médical, une commission qui gère les biens d'intendance et une commission d'équipement, qui sont composées de médecins, de professeurs et de chefs de services. Il remarque que c'est toujours une commission, un groupe de travail pluridisciplinaire qui choisit. Il souligne que les critères sont définis à l'avance et en commun entre les ingénieurs, les acheteurs et les utilisateurs.

Le directeur de la CAIB explique que pour le critère du développement durable, ces questions sont intégrées dans tous les appels d'offres. Il constate que tous les fournisseurs sont évalués sur la base du développement durable en fonction de l'équipement acheté. Il donne l'exemple de l'achat d'un scanner et de l'achat de fournitures de bureau et il informe que le critère du

développement durable pèsera beaucoup plus pour l'achat des fournitures de bureau que pour celui du scanner.

Sur la question des documents à fournir, le directeur de la CAIB relève que le document demandé aux fournisseurs consiste en un formulaire d'une page. Il mentionne toutefois que le problème est que les entreprises locales et les entreprises européennes ne jouent pas dans la même cour, étant donné que l'entreprise locale n'a pas les moyens de s'aligner, notamment sur le critère du développement durable, aux entreprises européennes.

Le directeur de la CAIB précise qu'aujourd'hui ce n'est pas le critère du développement durable qui fait pencher la balance en faveur d'une entreprise ou d'une autre. Il mentionne que le critère du prix est pris en considération à hauteur de minimum 30%.

Le directeur de la CAIB remarque que, en introduisant l'AIMP de manière obligatoire, le marché international a été ouvert à des sociétés européennes dont la masse salariale est beaucoup plus basse et qui sont donc beaucoup plus compétitives dans les prix. Il constate que la part de marché d'entreprises locales capables de concourir contre les entreprises internationales est extrêmement petite. Il mentionne que les critères de la localisation sont discriminants et légalement interdits.

A une question sur les différences entre les cantons de Genève et Vaud, le directeur de la CAIB informe qu'il n'y a aucune différence entre les deux cantons. Il relève qu'il y a cinq hôpitaux universitaires en Suisse et une centrale d'achats pour deux hôpitaux universitaires. Il précise que Bâle, Zurich et Berne travaillent de manière indépendante mais fonctionnent à peu près sur le même schéma que Genève et Vaud. Il précise qu'ils traitent les marchés publics de la même manière que Genève et Vaud, ce qui signifie que pour tout ce qui est standardisable, tout ce qui n'a pas de prescription médicale derrière, il s'agit de marchés AIMP.

Le directeur de la CAIB relève qu'il n'y a toutefois pas une volonté de collaborer avec les autres hôpitaux universitaires et informe qu'il a donc créé une structure au niveau européen avec d'autres centrales d'achats françaises, anglaises, etc., qui est l'EHPHA. Il souligne que cette structure a été créée il y a une année et demi et que ce sont des centrales d'achats à peu près sur le même modèle de la CAIB mais qui sont un peu plus grandes (environ 1,5-2 milliards d'euros). Il mentionne que le problème suisse est que tout est payé plus cher que partout ailleurs en Europe. Il précise que la structure CAIB d'un point de vue commercial est assez agressive. Il mentionne que des comparaisons commencent à se faire au niveau européen pour les mêmes produits. Il donne l'exemple d'un pacemaker fabriqué à Morges, qui est payé

4 fois plus cher que la moyenne partout ailleurs en Europe, ce qui correspond à la différence extrême. Il relève qu'il n'y a aucune justification pour des différences de prix aussi importantes.

Le directeur de la CAIB espère pouvoir faire diminuer les prix dans un objectif de trois ans. Il relève que cela est un des challenges de la CAIB.

Le directeur de la CAIB explique que, pour les médicaments, la responsabilité est partagée avec la pharmacie. Il précise que la responsabilité commerciale dépend de la centrale d'achats, ce qui comprend tous les aspects, appels d'offres et négociations, mais qu'en revanche tout ce qui concerne la commande du médicament, le stockage du médicament, le conseil à la dispensation et la distribution du médicament est géré par la pharmacie. Il informe qu'il s'occupe de la partie commerciale avec la commission des médicaments. Il précise qu'il y a deux commissions des médicaments : une commission des médicaments par site qui donne un préavis et la commission commune des médicaments Vaud-Genève qui décide du choix des médicaments. Il précise que le choix des médicaments est fait par un collège de professionnels.

Le directeur de la CAIB explique également que les denrées alimentaires sont aussi gérées par la CAIB. Il informe que cela correspond à un montant de 25 millions de francs par année pour les deux établissements. Il précise que la problématique est différente car les appels d'offres sont faits à la semaine ou au mois puisque les prix ne sont pas fixes et peuvent varier en fonction de la saison par exemple.

Le directeur de la CAIB informe que les allemands ont les prix les moins chers et que l'Allemagne n'applique pas toujours les règles des marchés publics.

Le directeur de la CAIB relève que, avec les appels d'offres et l'AIMP, il était question d'assurer une transparence et d'éviter les corruptions. Il constate toutefois que cela ne les évite pas et pense que d'autres mesures devraient être mises en place. Il relève que faire appel à des entreprises internationales a toujours été possible, mais il remarque que l'AIMP oblige à présent à ouvrir le marché aux entreprises internationales, ce qui ne permet plus de favoriser les groupes locaux. Il ajoute que, avec le code des marchés publics, les procédures sont compliquées puisqu'une procédure est d'environ six mois alors que le rythme des HUG et du CHUV est à environ 250 000 commandes par année, ce qui signifie qu'il n'est pas possible de lancer des appels d'offres pour tous les produits. Il informe qu'entre Genève et Lausanne, la CAIB compte 50 collaborateurs employés à temps plein.

Le directeur de la CAIB informe que l'objectif des AIMP de faire baisser les prix n'a pas été réalisé puisque ils n'ont pas fait baisser les prix. Il donne l'exemple d'un scanner qui était moins cher avant les marchés publics, puisque les entreprises s'adaptent au prix du marché et que les prix ne peuvent plus être discutés.

Le directeur de la CAIB précise que, sur la question médicale, ce n'est pas forcément le meilleur marché qui est choisi mais que le critère de la qualité est prépondérant.

Suite à une question sur la répartition entre le CHUV et les HUG, le directeur de la CAIB informe qu'il y a environ une répartition de 60% pour les HUG et 40% pour le CHUV. Les médicaments représentent 200 millions de francs. Il précise que les plus gros achats sont les pacemakers et les défibrillateurs notamment. Il mentionne que les HUG sont le plus grand hôpital universitaire en Suisse.

Le directeur de la CAIB remarque que, pour les critères de développement durable, il est possible de faire beaucoup de choses à notre niveau. Il informe que chaque hôpital dispose aujourd'hui de son propre magasin central. Il précise qu'il y a un projet pour créer un magasin commun entre Genève et Lausanne et faire une plate-forme de distribution pour les deux hôpitaux mettant en place une livraison une fois par jour. Il relève que trois sites sont évoqués aujourd'hui pour ce faire : un à Plan-les-Ouates, un à Etoy, et un à Bussigny. Il informe que ce projet sera présenté en juin et apportera beaucoup d'un point de vue du développement durable.

Le directeur de la CAIB constate que la CAIB n'a jamais perdu un seul recours en matière de marchés publics jusqu'à aujourd'hui.

Le directeur de la CAIB informe que le prix des médicaments est fixé par Swissmedic, qui prend un panier commun des prix européens et qui négocie ensuite avec l'entreprise pharmaceutique le prix du médicament vendu en Suisse. Il mentionne donc que le prix du médicament est réglé d'une certaine manière au niveau fédéral. Il relève que cela n'est pas le cas pour les autres produits pour lesquels il n'y aucune régulation de prix et que les fournisseurs peuvent vendre au prix qu'ils souhaitent. Il ajoute que le prix du médicament est régulé en Suisse.

A une question sur les différences de prix, le directeur de la CAIB informe que la différence est d'environ 30% pour un équipement type scanner et que cela correspond à un facteur de 3 à 4 pour un défibrillateur.

Le directeur de la CAIB informe qu'il souhaiterait pouvoir lancer des appels d'offres en commun avec ses collègues de l'EHPPA et ne plus s'approvisionner exclusivement en Suisse. Il mentionne que la plupart des

entreprises en Suisse sont des filiales. Il relève qu'une étude est en cours avec le projet HAPPI, projet financé par la communauté européenne, afin de voir dans quelle mesure il est possible à terme de lancer des appels d'offres à l'étranger sous l'égide de l'EHPPA pour les membres. Il espère que cette année un test grandeur nature sera fait avec les couches-culottes.

Le directeur de la CAIB informe que, avec l'EHPPA, ils se sont approchés des Etats-Unis qui est un très grand marché et qui possèdent des structures d'achats pour les hôpitaux appelées les « GPO ». Il ajoute que la plus grosse est Novation, qui représente 50 milliards d'achats par année. Il informe qu'il y a une négociation en cours pour un échange avec les Américains car ils sont intéressés à avoir les prix européens, et les Européens souhaitent avoir leur logiciel permettant de faire des comparaisons de prix en direct et valant 30 à 35 millions de dollars.

Le directeur de la CAIB remarque que Novation paie plus cher que la moyenne des prix européens mais que le pacemaker payé quatre fois par la Suisse est payé deux fois par les Etats-Unis, alors que le marché est très gros. Il constate donc que le pouvoir d'achat joue un grand rôle.

A une question sur les marchés publics en Europe et leur application, le directeur de la CAIB prend l'exemple de la France afin de comparer. Il informe que la France n'a pas d'autre choix que de respecter le code des marchés publics car les factures des hôpitaux sont payées par le trésor public. Il relève qu'en Allemagne cela est fait de la même manière qu'en Suisse, c'est l'hôpital qui paie directement, ce qui signifie qu'il n'y a pas de vérification directe. En Allemagne, s'ils n'appliquent pas la procédure, ils pourraient avoir un recours mais l'indemnité ne s'élève qu'à 2000-3000 F.

Le directeur de la CAIB relève que des procédures d'exception existent aux HUG et aux CHUV pour aller en dehors des marchés publics mais que la procédure d'approbation doit être validée.

A une question sur ce que les HUG souhaiteraient voir modifier, le directeur de la CAIB répond que cela serait l'obligation de passer par l'AIMP. Il souhaiterait avoir l'option de ne pas passer par les marchés publics.

Le directeur de la CAIB relève que la première chose serait qu'il y ait une possibilité de négociations. Il précise que, avant qu'il y ait la LMP et l'AIMP, il y avait déjà des appels d'offres. Il mentionne donc que les AIMP ne leur ont rien apportés. Il relève également que, lorsqu'il y a de la corruption, cela devrait être sévèrement puni.

Décision

La commission décide de poursuivre ses investigations en la matière notamment auprès des TPG, de l'ACG, de la CGAS et du SECO.

En marge d'une séance de la CCG, le Président relève que l'Association des communes genevoises (ACG) a refusé la proposition d'audition de la commission au motif que les AIMP ne posent pas de problèmes. La commission propose de répondre par courrier en faisant état de sa surprise quant à la position de l'ACG et de demander comment l'ACG entend appliquer les AIMP au sein des communes.

Audition du 26 mai 2014 de M^{me} Marie-Paule Bruynooghe, responsable du service juridique et vice-présidente du comité consultatif pour les marchés publics (TPG), de M. Denis Chiaradonna, juriste et président du comité consultatif pour les marchés publics (TPG), et de M^{me} Myriam Berthier, responsable achats et membre du comité consultatif pour les marchés publics (TPG)

Les représentants des TPG expliquent qu'il existe un comité pluridisciplinaire consultatif dont la mission est notamment de s'assurer que l'appel d'offres répond bien aux exigences juridiques en la matière. Il est relevé que la décision finale en ce qui concerne les adjudications est soit faite par la direction, soit par le conseil d'administration, ceci en fonction de l'importance des marchés.

La responsable du service juridique des TPG explique que, lorsqu'un appel d'offres est lancé par les TPG, un groupe d'évaluation est constitué notamment par des personnes ayant les compétences techniques nécessaires.

Il est précisé que les appels d'offres sont préparés par les acheteurs spécialisés dans le domaine concerné, ceci en collaboration avec le chef de projet, et que c'est l'équipe de projet qui détermine les critères d'adjudication qui sont ensuite soumis au comité consultatif.

La responsable des achats relève qu'il n'y a jamais eu aucun problème au niveau de la procédure tout en précisant que les achats des TPG représentent environ 60 à 80 millions de francs annuellement pour la partie fonctionnement et entre 300 et 400 millions en termes d'investissement pour quatre ans.

Abordant la question de la méthode de calcul de prix, les représentants des TPG précisent que, s'il s'agit d'un marché de service, la méthode au carré est appliquée et que, s'il s'agit d'un marché de construction ou de

fourniture, c'est la méthode au cube qui est appliquée. Ils ajoutent que les critères de pondération sont également évolutifs selon les marchés envisagés mais que le critère du prix équivaut toujours au minimum à 20% à 25% du calcul final entrant dans la décision d'adjudication.

Débats

A une question sur le nombre d'acheteurs concernés, la responsable des achats répond qu'il y a trois acheteurs et une assistante « achats ».

A une question concernant « En Chardon », la responsable du service juridique des TPG expose qu'une délégation ad hoc du conseil d'administration a été mise en place pour suivre de près les procédures en termes de marché public liées à ce chantier.

Sur la procédure d'achat d'un tram et sur la question de qui détermine les critères, la responsable des achats répond qu'un chef de projet spécialisé s'occupe de l'achat des trams et qu'un autre spécialiste s'occupe de l'achat des trolleybus et des autobus. Les aspects commerciaux et les conditions de paiement sont apportés ensuite mais, sur les aspects purement techniques, c'est le chef de projet qui intervient. C'est l'équipe de projet qui détermine les critères d'adjudication qui sont ensuite soumis au comité consultatif (composé de trois personnes, chacune spécialisée dans un domaine).

Le président du comité consultatif pour les marchés publics/TPG (CCMP/TPG) déclare que, en tant qu'organe consultatif, le comité vérifie que les éléments nécessaires sont présents et que rien n'a été oublié sur le plan formel. C'est ensuite la direction qui prend la décision et détermine le cahier des charges.

La responsable du service juridique des TPG déclare que le critère du prix (offre commerciale) et celui de l'adéquation au cahier des charges sont les principaux critères d'aujourd'hui. La pondération du critère de prix a été déterminée par la jurisprudence et en fonction du type de marché. Il y a une prise en compte d'un rapport qualité/prix. Le « moins-disant » n'est pas nécessairement l'adjudicataire.

Le président du comité consultatif pour les marchés publics/TPG déclare que des seuils importants sont atteints et que la diversité des lois sur les marchés publics en Suisse ne facilite pas la procédure. L'idéal serait qu'il n'y ait qu'une seule loi comme la loi fédérale qui s'applique au niveau fédéral pour les offices et services de la Confédération. Ce n'est pas la même situation au niveau cantonal. La difficulté réside dans ce décalage entre les législations.

A une question sur les procédures qui ont été mises en place pour lutter contre la corruption, la responsable du service juridique des TPG, sur d'éventuels choix orientés de soumissionnaires, déclare que l'aspect pluridisciplinaire est une première garantie en matière de procédure ouverte. Il y a plusieurs personnes qui se penchent sur le dossier. Une personne ne peut jamais décider seule de l'adjudication.

La responsable des achats déclare qu'il y a une charte de déontologie et des principes éthiques qui définissent les lignes de conduite à adopter et à respecter dans toutes les relations d'affaires.

La responsable du service juridique des TPG explique que, dans les projets informatiques, le processus conduisant à la bonne formulation des fonctionnalités attendues est l'élément le plus important et ne nécessite pas d'être un expert en informatique. Il a été constaté dans des projets récents que certaines solutions établies sur papier ou en tant que test présentent des dysfonctionnements dans la durée.

Le président du CCMP/TPG évoque la corruption passive ou active de certains chefs de projet. Il convient d'évaluer les risques en présence en fonction de la durée et par rapport aux seuils des procédures. Un chef de projet travaillant toujours avec le même fournisseur peut être un indice pour que l'on se penche de plus près sur le dossier par exemple. Il s'agit d'observer et de contrôler la décision d'adjudication afin de s'assurer qu'elle est valablement prise. Le seul moyen serait en fait de baisser les seuils.

A une question sur la priorité donnée à des entreprises genevoises, le président du CCMP/TPG confirme que la priorité est donnée aux Genevois dans les procédures qui le permettent, mais que l'aspect fonctionnel est celui qui prime. Les entreprises sont choisies en fonction des besoins. Si les entreprises genevoises ne peuvent répondre aux besoins, alors une entreprise en dehors du territoire est recherchée.

Le président du CCMP/TPG déclare que la procédure sur invitation est à distinguer de celle de gré à gré. Il y a des critères de sélection et une réponse formelle est donnée à tous les soumissionnaires.

La responsable des achats précise que les procédures sur invitation sont relativement rares. Il y en a généralement deux ou trois par année. Les adjudications de gré à gré sont bien plus fréquentes et les procédures ouvertes représentent environ 90%.

A une question sur la sous-traitance et les contrôles, la responsable du service juridique des TPG explique que, pour ce qui est des consortiums, ce sont des éléments qui doivent être identifiés dans le cahier des charges et dans les documents d'appels d'offres. Si le cahier des charges ou les

documents d'appels d'offres sont contestés par un acteur intéressé par le marché qu'il estimerait « biaisé », il peut faire un recours dès le lancement de l'appel d'offres.

Dans le cadre du chantier « En Chardon », la sous-traitance en cascade comporte des risques et c'est là que les commissions qui existaient auparavant manquent cruellement. Il y a des discussions avec les partenaires sociaux (commissions paritaires genevoises correspondantes) pour la mise sur pied d'un système de surveillance conjoint (renforcement des contrôles chantiers).

Le président du CCMP/TPG confirme que la problématique est en cours d'étude et qu'un contrôle renforcé de l'accès sera mis en place. Il y aura peut-être des badges afin de savoir exactement qui est sur le chantier et qui n'y est pas. Les aspects sociaux et le développement sont des aspects primordiaux pour ce chantier. Un fond cantonal de solidarité devrait être mis en place.

La responsable du service juridique des TPG évoque la situation des distributeurs et déclare que de nombreuses personnes étaient impliquées dans le processus. Elle mentionne notamment le comité pluridisciplinaire. L'adjudication a été réalisée par le Conseil d'administration et il y a eu ensuite un dépôt de recours mais la recourante a été déboutée. Aucun problème n'a été constaté au niveau procédural et la Cour des comptes a même réalisé un audit dans le domaine. En procédure ouverte, si un choix se justifiait en amont, il est ensuite difficile de l'apprécier dans le temps. L'entreprise dirigeant les opérations pour les distributeurs de tickets s'est affaiblie au niveau financier et technologique au fil du temps.

Lorsque les seuils internationaux sont atteints, il convient de respecter les règles de l'OMC. La Suisse est beaucoup plus formaliste que certains autres où des échanges informels peuvent avoir lieu et peuvent conduire à des choix plus ouverts.

Décision

La commission décide de poursuivre ses investigations en la matière notamment auprès de la CGAS et du SECO.

Audition du 25 août 2014 de M. Alessandro Pelizzari, secrétaire régional d'Unia et Président de la CGAS, et de M. Thierry Horner, secrétaire général adjoint du SIT

Le président de la CGAS indique que le mouvement syndical avait lancé en 2011 un manifeste pour les marchés publics suite à l'augmentation de la pression des prix dans un marché où les prestations de l'Etat s'externalisent

de plus en plus. Des revendications ont été prévues pour les adjudications (critères d'adjudication, obligation d'annoncer les sous-traitants, préavis des partenaires sociaux, attestations des commissions paritaires, reprise de personnel selon l'ancienneté) et lors des travaux (sanctions dissuasives lors de violations des règles, renforcement des sanctions, fonds sociaux).

Le président de la CGAS constate des évolutions positives depuis 2011, notamment l'introduction du principe de responsabilité solidaire dans la loi sur les travailleurs détachés (LDét). Toutefois, il regrette que la loi ne s'applique pas dans les faits, notamment lorsqu'un travailleur lésé doit entamer des doubles démarches juridiques (contre le sous-traitant dans le pays d'origine puis contre l'entreprise principale). Le représentant de la CGAS ajoute qu'un fonds social permettrait de pallier ce problème par le fait que le maître d'ouvrage avancerait les salaires à la place du sous-traitant.

Le représentant de la CGAS informe la commission des expérimentations positives entreprises avec la Ville de Genève. Un accord sur la responsabilité solidaire a été conclu, suite à des négociations tripartites, avec la CGAS ; il s'applique désormais aux chantiers de la Ville. Il indique qu'un accord a également été trouvé avec les maîtres d'ouvrage du CEVA, incluant un fond social, et que des négociations sont en cours avec les TPG et les SIG.

Finalement, les représentants de la CGAS et du SIT indiquent attendre la reprise des consultations, via la convocation de la commission consultative des marchés publics, après une pause de deux ans. Le représentant du SIT indique que les sujets relatifs aux annonces, sanctions et résiliation des contrats doivent encore être discutés.

Décision

La commission décide de poursuivre ses investigations en la matière notamment auprès du SECO.

Audition du 8 septembre 2014 de M. Didier Chambovey, ambassadeur et délégué du Conseil fédéral aux accords commerciaux, Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), de M^{me} Christa Hostettler, secrétaire générale de la conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP), et de M. Pierre-André Jeanneret, avocat, chef du Bureau des affaires juridiques du service des ponts et chaussées du canton de Neuchâtel, membre de la commission marchés publics Confédération-cantons (CMCC)

Le représentant du SECO rappelle les divers échelons englobant la gouvernance des marchés publics. Au niveau international, deux accords sont

importants pour la Suisse, à savoir l'accord de l'OMC sur les marchés publics (AMP) et l'accord bilatéral avec l'Union européenne (UE) dont le degré de couverture est plus large et qui inclut les communes dont les achats publics en Suisse représentent 43%. L'AMP a été récemment révisé, il est entré en vigueur au niveau international. La Suisse pense pouvoir le ratifier en 2016, après que les législations fédérales et cantonales aient été révisées. Une procédure de consultation auprès des cantons va débiter à l'automne 2014.

A ce sujet, le représentant de la CMCC indique que la révision de l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) prévoit quelques modifications notamment au niveau du cycle de vie et d'une possible négociation des prix.

Le représentant du SECO rappelle les éléments majeurs de l'AMP, à savoir que les obligations de l'accord s'appliquent au-dessus de seuils définis. Lors de la révision de l'AMP, l'idée des seuils a été maintenue aux niveaux fixés en 1994, sans tenir compte de l'inflation, faute de consensus international. Le degré de couverture, la transparence ainsi que la non-discrimination sont également des éléments essentiels.

Pour ce qui est des critères sociaux et environnementaux, ils peuvent être utilisés lors de la définition des spécifications techniques. Quant à la protection des travailleurs, la Conférence des achats de la Confédération pose, comme critère de participation, la signature d'une « déclaration du soumissionnaire » exigeant le respect de la législation du travail en vigueur en Suisse ainsi que, pour les soumissionnaires sis à l'étranger, le respect des 8 conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT). Concernant les apprentis, ce critère est prévu au niveau de la révision de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP) pour les achats en dessous des seuils internationaux. Le représentant du SECO rappelle que si un marché est divisé en lots, l'ensemble de ces derniers – soit le coût total – doit être considéré pour savoir si un marché est régi par l'AMP.

Quant aux voies de recours, le représentant du SECO évoque le système de règlement des différends de l'OMC ainsi que les voies de recours internes propres aux pays. Il aborde la commission de l'UE chargé de surveiller l'exécution des accords internationaux auxquels l'UE a souscrit, ainsi que le « Public Procurement Network » et le réseau des ambassades qui permet de régler efficacement à l'amiable des procédures entachées d'irrégularités.

Débats

A une question sur les différences d'application par canton, le représentant du Bureau des affaires juridiques du canton de Neuchâtel répond que tous les cantons sont confrontés à des problèmes. Il est du rôle du pouvoir adjudicateur de faire en sorte qu'un marché soit le plus équilibré possible, par le biais de spécifications techniques et autres éléments qu'il fait figurer dans le cahier des charges. La tendance est toujours à penser que le canton ou le pays voisin prend les marchés, qui échappent ainsi aux entreprises locales. Il y a toutefois des contrôles judiciaires qui sont faits par les tribunaux administratifs cantonaux sur recours, pour voir si l'adjudication considérée s'est passée dans les règles. Il répète que la grande latitude qu'a le pouvoir adjudicateur se situe dans la réflexion à laquelle il procède en amont du marché public, pour fixer des conditions et critères d'adjudication, qui lui permettent ensuite de respecter une plus grande équité entre les soumissionnaires.

Le représentant du Bureau des affaires juridiques du canton de Neuchâtel indique que certaines entreprises suisses sont trop petites pour régater au niveau international. Il remarque que rien n'empêche un adjudicateur de séparer un marché en plusieurs lots, ce qui ne correspond pas à du saucissonnage, qui serait une division illicite d'un marché. En cas de division en lots, les règles de la procédure pour le marché global s'appliquent ; même si un lot est en dessous des seuils, c'est le montant de la totalité du marché qui est déterminant par rapport auxdits seuils et aux obligations y relatives.

La situation est identique au niveau national, entre cantons ; il y a des entreprises plus ou moins grandes en Suisse. C'est le pouvoir adjudicateur qui décide s'il divise le marché en lots ou pas, les lots permettant parfois à des entreprises plus petites de soumissionner alors qu'elles n'auraient pas pu le faire pour le marché global considéré. Il rappelle qu'en matière de marchés en dessous des seuils internationaux, les marchés par codes de frais de construction sont déterminants pour la valeur d'un marché de construction. Pour cette raison, il pense que 70 à 80% des marchés suisses de construction échappent à la loi des marchés publics.

Le représentant du SECO annonce qu'en 2013 les marchés de la Confédération passés au-dessus des seuils, incluant le marché de la construction, étaient de 5,3 milliards ; seuls 10% ont été attribués à des soumissionnaires étrangers. Sur ces 530 millions, 400 millions ont été attribués à des soumissionnaires de l'UE et 130 millions à des soumissionnaires hors de l'UE.

Un commissaire demande ce qui se passerait si la Suisse ne ratifiait pas la dernière révision de l'accord de l'OMC. Il évoque également le critère de la formation professionnelle. Du fait du système dual en Suisse, les entreprises financent une partie de la formation professionnelle des apprentis. Dans les pays ne connaissant pas ce système, la formation est financée par l'Etat ; en d'autres termes, les apprentis formés sont livrés aux entreprises qui n'ont pas payé un franc pour cela. Il s'agit donc bien d'une distorsion de concurrence au détriment des pays connaissant ce système, comme la Suisse ou l'Allemagne, dont les entreprises participent au financement des apprentis.

Le représentant du SECO répond que, si la Suisse ne ratifie pas l'accord révisé de l'OMC, seules les obligations figurant dans l'accord de 1994 lui sont et seront applicables, comme aujourd'hui, correspondant tout de même à un niveau d'engagements réciproques relativement important. Le projet est néanmoins de ratifier cet accord. Il est à relever que les médicaments sont souvent acquis à travers des marchés publics. Des sommes considérables sont en jeu puisque les médicaments représentent 30% des exportations de marchandises, en Suisse, et que Genève en produit.

S'agissant des réflexions faites sur le système dual, il admet qu'en France ce ne sont pas les entreprises qui font l'effort financier pour former la main-d'œuvre. Les systèmes de formation sont très différents d'un pays à l'autre et difficilement comparables. Si l'on posait l'exigence que l'entreprise devrait avoir financièrement contribué à la formation de son personnel, on exclurait de fait tous les concurrents qui ne le font pas. Si une entreprise soulevait ce problème, au niveau de l'OMC, il imagine que le pouvoir adjudicateur suisse concerné perdrait ce cas. Il ajoute que le coût qu'ont les entreprises françaises est certainement supérieur à celui qu'ont les entreprises suisses, en raison de différentes réglementations et autres intrusions fiscales et réglementaires de la part de l'Etat français, qui renchérissent les coûts de production. Se pose alors la question de savoir si ces coûts doivent être déduits lorsqu'une entreprise française soumissionne. Il pense qu'au-dessus des seuils, il n'est pas possible de poser une telle exigence aux entreprises soumissionnaires, en matière de financement de la formation de son personnel.

Au niveau suisse, le représentant du Bureau des affaires juridiques (NE) indique avoir participé au groupe de travail – le groupe Aurora – qui a été mis en place pour l'adaptation de la législation fédérale et intercantonale par rapport au droit international (accord OMC sur les marchés publics). Les travaux se terminent et seront présentés par la DTAP le 18 septembre prochain ; la consultation dans les cantons débutera cet automne. L'objectif est d'éviter, par cette harmonisation, qu'un jour un droit fédéral soit imposé

aux cantons et que les cantons n'aient plus rien à dire ; il s'agit de maintenir un équilibre entre la Confédération et les cantons.

Dans ce travail, il a été tenu compte des nouvelles procédures et nouveaux outils. Il y aura par exemple des dialogues compétitifs, qui n'existent aujourd'hui pas encore. Les enchères électroniques seront également un nouvel outil disponible. Au niveau de la protection du développement durable, il sera possible de tenir compte du cycle de vie d'une installation ou d'un produit. Enfin, l'accord international ne sera pas ratifié avant que le droit national soit revu.

A une question sur les gains pour les entreprises suisses en matière de marchés publics gagnés à l'étranger, le représentant du SECO répond qu'il y a effectivement un gain net, toutefois difficile à estimer. Il existe des statistiques en matière d'accès aux marchés au niveau de l'UE. Il y a 5 ou 6 ans, les entreprises suisses ont remporté des marchés publics dans l'UE pour un montant d'un milliard d'euros. Il ne dispose toutefois pas de statistiques plus précises, au niveau des cantons et communes.

Le représentant du Bureau des affaires juridiques (NE) dit qu'ils n'ont effectivement pas de statistiques plus précises à ce sujet, mais ajoute que les Grisons sont en train d'élaborer un instrument, plus précis en matière de statistiques, qui intéresse divers cantons.

A une question sur les contrôles qui sont effectués dans les différents pays et au niveau international par rapport aux marchés publics, le représentant du SECO répète qu'il existe des voies de recours judiciaires au niveau national, au Tribunal fédéral administratif s'agissant des achats de la Confédération, lequel examine le cas et peut même prononcer un effet suspensif du marché. C'est la voie la plus directe et celle qui peut aboutir le plus rapidement à un résultat.

Au niveau intergouvernemental, il existe le système de règlement des différends de l'OMC, plus approprié pour attaquer la législation d'un pays qu'un marché en particulier. Si l'Etat récalcitrant, qui aurait par hypothèse perdu dans le cadre de cette procédure, refuse d'obtempérer, il est possible de prendre des sanctions commerciales à son encontre, notamment de bloquer l'accès des soumissionnaires de ce pays à des marchés publics. Généralement, lorsque les Etats perdent, ils obtempèrent.

Pour l'Italie par exemple, les voies de droit disponibles ont été utilisées et la Suisse a obtenu gain de cause. Avant d'entreprendre une procédure, quelle qu'elle soit, il faut disposer d'une très bonne documentation. Il a été possible de convaincre la commission de l'UE que l'Italie violait les engagements internationaux de l'UE et il a été fait pression sur l'Italie. Pour les marchés

couverts par l'accord bilatéral avec l'UE, il n'y a que le Comité mixte et il n'existe pas de procédure de règlement des différends dans le cadre des accords bilatéraux. Or, il faudrait qu'il existe un moyen de trancher les litiges ; une discussion sur ce point est en cours. Il relève toutefois que, dans nombre de cas, un compromis est trouvé ; en revanche, dans les cas de questions où la marge de manœuvre politique est étroite, les discussions aboutissent souvent à un constat de désaccord.

A une question sur la sous-traitance, le représentant du Bureau des affaires juridiques (NE) répond qu'il y a des conditions en matière de sous-traitance et une responsabilité solidaire de l'entreprise qui a remporté le marché. Dans les appels d'offres, il est possible de mettre des critères de qualité par rapport à ces fenêtres, mais il lui paraît plus délicat de mettre des critères relatifs au lieu de fabrication des dites fenêtres, car cela représenterait une restriction au libre accès au marché pour ces soumissionnaires étrangers.

A la question de savoir comment le donneur d'ordre peut connaître les conditions de travail des employés travaillant dans l'entreprise étrangères, le représentant du SECO évoque la pratique de la centrale des achats de la Confédération : elle exige une déclaration du soumissionnaire, par laquelle ce dernier s'engage à respecter un certain nombre de conditions en matière de protection sociale, à défaut de quoi il est passible de sanctions. Il précise que le niveau salarial n'est pas un critère qui peut être posé. En revanche, une inégalité de traitement entre hommes et femmes peut être soulevée.

La commission revient aux questions qui avaient été posées par écrit aux auditionnés, en particulier la question n° 5 : « Du point de vue des autorités fédérales, est-ce que le canton de Genève constitue un cas particulier en matière d'AIMP ? Quelle est la situation de Zurich, un canton qui attribue également d'importants marchés publics ? ». Il demande s'ils ont l'impression que Genève fait figure de cas particulier ou s'ils pensent que ce qui est ressenti ici l'est également dans les autres cantons.

La secrétaire générale de la DTAP répond que ces problèmes se posent aussi ailleurs.

Le représentant du Bureau des affaires juridiques (NE) dit avoir le sentiment que tous les cantons rencontrent des problèmes, mais pense que les cantons frontaliers ont des problèmes propres à cette situation.

Une commissaire s'interroge, car plus la CCG avance dans les auditions sur ce sujet, plus elle a le sentiment qu'il y a un problème de pratique à Genève, où il faudrait d'avantage se former ; Genève, contrairement à Neuchâtel, n'a peut-être pas non plus su mettre en place les instances comprenant les personnes capables de gérer ces questions. Ces accords ont

été conclus sur l'idée qu'il fallait accroître la transparence dans le domaine des marchés publics, ainsi que l'efficacité, lutter contre la corruption et baisser aussi le niveau des prix en Suisse, qui était très élevé. Elle demande si la Confédération a déjà mené des études pour savoir quels sont les impacts de ces accords sur les prix, sur la corruption, etc. Face à une certaine grogne qui monte, il serait bon de montrer quels gains tire la Suisse de ces accords.

Le représentant du SECO dit qu'il n'y a pas d'étude d'impact sur le niveau des prix, car ce dernier est influencé par de multiples facteurs. S'agissant des achats à l'étranger, il mentionne le taux de change, qui peut avoir une influence déterminante. Il serait méthodologiquement difficile de faire une étude permettant de comparer la situation, avant et après, et intellectuellement pas très honnête de le faire. Il est important d'avoir de la transparence, des voies de recours, la possibilité d'étoffer l'offre et de permettre à l'entité adjudicatrice d'avoir plus de choix ; cela va dans le sens d'une intensification de la concurrence, qui devrait normalement permettre d'acquérir des biens et des services à des conditions qui sont économiquement plus avantageuses que si l'on devait restreindre le marché à la région ou au pays. S'il y a des pratiques cartellaires, il faut agir avec d'autres instruments. Il admet qu'il faudrait essayer de produire plus d'arguments à l'appui de ce système. Lorsqu'ils auront des statistiques plus complètes, ils pourront démontrer que la Suisse est bénéficiaire avec ces accords avec l'UE.

Pour revenir aux questions écrites qui avaient été transmises aux auditionnés, la personne qui s'occupe de la centrale d'achats CHUV/HUG a indiqué que, en vingt ans, elle n'a pas gagné un centime grâce aux marchés publics. Elle a dit qu'elle essayait de monter une centrale d'achats européenne, car elle a constaté que les prix proposés par les entreprises (suisse ou étrangères) étaient toujours plus élevés si l'adjudicateur était suisse ; les entreprises qui vendent en Suisse y vendent effectivement plus cher qu'ailleurs. Cette personne avait cité le cas de son homologue allemand, qui lui avait dit qu'il ne travaillait qu'avec des entreprises allemandes. Au vu de cet exemple, il lui semble que la Suisse est vraiment un bon élève. Il est fort bien de dire qu'une entité surveille, mais il se demande si elle a vraiment les moyens de surveiller et si elle surveille en fonction de cas qui lui sont soumis ou si, comme dans le domaine du marché de l'emploi, il existe des commissions tripartites chargées de surveiller de manière aléatoire.

Le représentant du SECO répond que l'obligation de procéder à un appel d'offres ouvert aux soumissionnaires étrangers, au-dessus des seuils, est une obligation légale à laquelle toutes les entités adjudicatrices doivent se

soumettre. Si tel n'était pas le cas et qu'une entreprise se sentait lésée, elle pourrait utiliser les voies de recours disponibles.

Dans l'exemple allemand cité, il ne sait pas ce qu'il en est ; il n'est pas exclu que, selon les critères d'adjudication posés, seules des entreprises allemandes puissent les remplir. Il relève que certains commissaires souhaiteraient que les entreprises locales soient moins souvent écartées des marchés publics et constate que la problématique est la même partout. Si une entreprise suisse est déboutée d'un marché et qu'elle estime qu'elle l'a été à tort, elle peut faire recours. Il admet que les achats publics sont souvent une chasse gardée de la politique et qu'il n'est pas possible d'exclure qu'il y ait des interférences. Il rappelle toutefois que les entreprises suisses vendent, au titre des marchés publics, pour un milliard d'euros par an dans l'UE, ce qui n'est pas négligeable. Il ne peut faire de pronostics pour dire si la Suisse est gagnante ou perdante, mais il est certain que ce sont des marchés non négligeables pour la Suisse. Il relève que toutes les collectivités publiques sont confrontées à des contraintes budgétaires. Ouvrir ces procédures de passation des marchés publics, c'est tenir compte de ces contraintes budgétaires, pour pouvoir acheter au meilleur prix. C'est un instrument de bonne gouvernance, qui doit donc être utilisé à cet effet.

La commission remarque que, dans le cadre de l'AIMP, on se plaint que l'on n'ait pas la possibilité, comme dans la LMP, de négocier les prix.

Le représentant du SECO dit que cela est possible au niveau des entités acheteuses de la Confédération.

Le représentant du Bureau des affaires juridiques (NE) admet que cette possibilité de négociation n'existe actuellement pas au niveau des cantons, mais ajoute qu'elle n'est pas exclue dans les propositions à venir. Il n'a pas été aisé d'accepter cette possibilité, les cantons étant toujours parti du principe, à tort ou à raison, qu'ils ne souhaitaient pas que les entreprises se réservent ce petit matelas de négociation ; les cantons veulent tout de suite avoir le prix juste, car tous n'ont pas les moyens de surveiller ces « rounds » de négociation comme peut le faire la Confédération.

Le représentant du SECO admet que les entreprises ont tendance à forcer la note lorsque l'adjudicateur est en Suisse.

Suite à une question concernant la pondération des critères, il a toujours été dit aux commissaires qu'il n'était pas possible de dépasser 5% en matière de critères tels que l'environnement, la protection sociale, l'apprentissage, etc. La demande aux auditionnés est de savoir s'il est possible d'augmenter ces parts de pondération.

Le représentant du Bureau des affaires juridiques (NE) pense qu'il est possible d'augmenter la pondération de tels critères à 10%. Par ailleurs, en matière de développement durable, si l'adjudicateur veut du bois au lieu du béton, il peut faire figurer cet élément de développement durable dans les critères d'adjudication déjà.

Suite à une question sur un éventuel centre de compétences, le représentant du SECO dit que cela existe au niveau de la Confédération.

Le représentant du Bureau des affaires juridiques (NE) estime qu'il est indispensable d'avoir un organisme qui soit capable de conseiller les collectivités publiques ou autres entités soumises à la législation sur les marchés publics.

Le représentant du SECO pense que c'est une piste à explorer, si le canton de Genève n'est pas doté d'un tel organisme.

Le représentant du Bureau des affaires juridiques (NE), par rapport aux accords intercantonaux, évoque la grande frustration que cela peut engendrer chez un député, provenant du fait qu'il n'y a pas grand-chose à corriger et que c'est un peu à prendre ou à laisser. Il n'est pas possible d'avoir un accord intercantonal, si chaque canton veut garder ses spécificités. Si l'accord passe, ce sera un meilleur accord que celui actuellement en vigueur.

Décision

La commission décide de poursuivre ses investigations tout en suivant en parallèle la procédure de consultation des cantons relative à la révision du droit fédéral et du droit cantonal des marchés publics.

Audition du 22 septembre 2014 de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF) et de M^{me} Alicia Calpe, directrice de la centrale commune d'achats (DF)

La directrice de la centrale commune d'achats (CCA) informe que le projet de règlement sur les achats fait suite aux recommandations conclusives de la Cour des comptes qui demandaient une clarification de la vision, de la stratégie et de la politique d'achat au sein de l'Etat de Genève. Ce projet de règlement vise à couvrir l'ensemble des achats, soit environ 1 milliard de francs, et à permettre la conformité de ces derniers avec le règlement sur la passation des marchés publics (RMP-AIMP). Elle précise qu'il s'agit d'une seconde mouture du projet de règlement et que ce dernier prend en compte les remarques formulées lors des premières consultations.

La directrice de la CCA présente ensuite l'organisation des achats au sein de l'Etat. Elle détaille les décisions incombant au Conseil d'Etat, à savoir l'approbation du règlement des achats, de la politique d'achat et de la stratégie d'achat de l'Etat. Elle présente ensuite le processus d'achat – de la clarification des besoins au suivi de la bonne exécution du contrat d'achat – et les acteurs de ce dernier.

La directrice de la CCA présente ensuite le projet de règlement qui contient trois axes. Le 1^{er} axe – la politique d'achat responsable – précise les principes généraux qui seront appliqués aux achats, soit une réduction des coûts, une maîtrise des risques et une promotion des achats responsables. Le 2^e axe – la stratégie d'achat globale – s'articule autour de l'expression du besoin et des services demandeurs, du processus d'achat qui rationalise les coûts et de l'environnement externe, à savoir les fournisseurs et leur qualification. Finalement, le 3^e axe – l'organisation des achats – détaille les responsabilités à la charge de la CCA et celles à la charge des services demandeurs. La nouvelle politique d'achat vise à améliorer l'organisation des achats d'un point de vue des responsabilités et d'un point de vue informatique. En effet, les achats de la CCA sont organisés de façon transversale, alors que les départements travaillent de manière verticale, une différence qui se répercute au niveau du processus d'achat informatisé.

La directrice de la CCA détaille finalement les grandes différences entre la situation actuelle et celle qui prévaudra avec le nouveau règlement, elle souligne que la principale différence réside dans le fait que la CCA obtiendra l'attribution des appels d'offres publics et sur invitation pour les prestations de service (hors construction et services/fournitures liés).

Débats

A une question concernant le mobilier dans les cycles d'orientation, la directrice de la CCA informe qu'il s'agit de constructions en terminologie de règlement des marchés publics, donc qu'il est bien question de bâtiments et de génie civil quand on parle de constructions. Elle précise que, dans un projet de loi pour une nouvelle école, il y a une partie informatique par exemple, puis du mobilier et ensuite le bâtiment. Elle indique donc que le mobilier et l'informatique reste toujours à la CCA, comme aujourd'hui, mais que la construction est toujours dévolue à l'office des bâtiments.

Suite à une question concernant la durabilité des achats effectués pour les écoles, la directrice de la CCA répond que tout le matériel scolaire est choisi en termes de produits avec les enseignants spécialisés. Elle informe qu'un appel d'offres est fait et qu'un maître spécialisé du DIP dans ce cadre-là est

sollicité et participe à la fois à la rédaction du cahier des charges, aux critères d'évaluation (à leur définition) et aux tests du matériel. Elle remarque que ce sont les maîtres qui mettent les notes. Elle indique que différentes commissions existent : une au niveau du primaire et une au niveau du cycle d'orientation, qui forme à présent une seule commission puisqu'ils se sont rejoints. Elle ajoute qu'il y a une autre phase entre la venue des personnes désignées par le DIP, qui peuvent ne pas avoir les particularités des éléments, et la fois suivante, puisqu'il y a une amélioration d'une fois à l'autre. Elle ajoute qu'il y a un retour, qui se fait en direct à travers eux et à travers le service clients. Il y a donc les deux biais : le canal direct avec les commissions, et le canal indirect qui passe directement à la CCA.

Le directeur général des finances de l'Etat ajoute que la CdC, dans le rapport numéro 66, a demandé d'aller voir toutes les catégories de clients à terme. Il remarque que, lorsqu'il s'agit des commissions, les retours sont permanents mais que l'idée est véritablement d'aller voir tous les clients.

Le directeur général des finances de l'Etat relève qu'il a souvent été discuté à la CCG que les achats sont une spécificité, ce qui signifie que la CCA est très vite critiquée, car pour 98% des êtres humains acheter est un plaisir et pour les 2% restants c'est un acte de pouvoir. Il indique que cela peut créer des frictions. Il relève toutefois que dans l'ensemble finalement, les choses ont été faites dans les règles.

A la question de savoir comment le choix du matériel est fait, la directrice de la CCA informe qu'il y a tout d'abord un critère de qualité (qualité proposée qui doit correspondre au cahier des charges, sans quoi cela est éliminatoire), puis un critère du prix. Elle relève que la qualité peut avoir deux aspects : la qualité du produit ou la qualité du service (par exemple garantie, livraison rapide, etc.). Elle informe qu'en 3^e position, il y a le développement durable de l'entreprise. Elle indique qu'à l'intérieur de ces trois critères une pondération est faite sur ces trois points. Elle indique que le critère du prix ne peut pas être en dessous de 20% et le critère du développement durable au-dessus de 15%.

Le directeur général des finances de l'Etat souligne l'importance de ce point. Il relève qu'il y a une marge de manœuvre de 15% concernant le critère du développement durable. Il remarque que, lors de l'appel d'offres, un critère « genevois » ne peut pas être mis.

A une question sur les relations de la CCA avec les entités publiques (HUG, SIG, TPG, etc.) et les communes, le directeur général des finances de l'Etat répond qu'il avait proposé pour les communes de prendre contact avec l'Association des communes genevoises, ce qui a été fait par le biais d'une

lettre. Il observe qu'il n'est pas possible de mettre un lien pour chaque commune à la CCA. Il informe qu'il n'y a pas de réponse pour l'instant de l'association mais que l'idée était de proposer un accès informatique à la plate-forme de la CCA.

La directrice de la CCA informe que cela existe déjà à l'IMAD par exemple. Elle remarque qu'un gros travail a été fait avec l'Université de Genève puisque les deux systèmes d'information ont été mis en liaison, ce qui leur permettra de commander beaucoup plus de choses directement à la CCA.

Décision

La commission prend acte que le projet de règlement final lui sera présenté une fois ce dernier adopté par le Conseil d'Etat. La commission a également décidé de mandater une sous-commission pour rédiger une proposition de motion de commission sur la base des auditions effectuées et discussions internes à la commission.

Séance du 10 novembre 2014 : discussion interne

Le groupe de commissaires chargé de rédiger la proposition de motion relative aux marchés publics présente cette dernière à l'ensemble des députés membres de la commission et une discussion s'ensuit.

Le texte de la future proposition de motion M 2248 de la Commission de contrôle de gestion est mis aux voix, il est accepté à l'unanimité. La M 2169 pour une meilleure pondération des critères sociaux et environnementaux dans l'attribution des marchés publics et un soutien aux petites et moyennes entreprises genevoises lors des soumissions, figurant dans les objets en suspens de la commission, est également mise aux voix. Cette dernière est acceptée à l'unanimité de la commission.

Le lecteur peut se référer au rapport de la commission (M 2169-A) qui aborde l'ensemble des discussions et décisions de la commission sur le sujet.

Audition du 9 décembre 2014 de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat (DF), de M^{me} Pascale Vuillod, juriste (DF), et de M^{me} Alicia Calpe, directrice de la centrale commune d'achats (DF), en commission conjointe avec la Commission des affaires communales, régionales et internationales

Cette commission conjointe fait suite au projet de modification de l'accord intercantonal sur les marchés publics (P-AIMP) mis en consultation par l'intermédiaire de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des

travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) qui forme l'autorité intercantonale pour les marchés publics⁸.

Le président de séance rappelle que le projet de modification de l'AIMP a été porté à l'attention du Bureau du Grand Conseil par le Bureau interparlementaire de coordination (BIC) qui lui n'a pas été saisi officiellement du projet.

Le représentant du département des finances (DF) rappelle l'historique de la consultation ainsi que les délais attenants et mentionne que, à l'issue de cette consultation, certaines adaptations seront proposées et que par la suite le parlement sera saisi de l'objet.

La juriste du DF indique que la Confédération désire harmoniser les différentes législations helvétiques suite à la révision de l'accord de l'OMC sur les marchés publics (AMP). Le texte mis en consultation touche à la révision de l'AIMP, ce dernier passant de 22 articles à plus de 60 articles. Elle aborde ensuite plus particulièrement une disposition proposée, qui n'existait pas avant, et qui porte sur les négociations. Elle informe que les auteurs du texte se sont également basés sur la réglementation européenne qui est entrée en vigueur au début de l'année et qui est particulièrement dense.

La responsable de la centrale commune d'achats (CCA) aborde les dispositions soulevant des questions. Elle remarque que le projet est particulièrement détaillé, ce qui rendra difficile l'établissement d'un règlement d'application. La démarche proposée laisse également peu de marge aux cantons pour la mettre en œuvre.

La responsable de la CCA aborde ensuite la question des conditions de travail qui pose problème par rapport à la réglementation genevoise qui est plus sévère qu'ailleurs. Elle informe que des enchères électroniques seront introduites, ce qui aura des avantages via la mise en concurrence directe des soumissionnaires mais qui impliquera, au final, des offres sur lesquelles il sera difficile de garantir la meilleure offre possible, ceci en raison de la rétention des marges de négociations et la modification des offres en vue d'obtenir le marché. Les possibilités de négociations, la question des cahiers des charges non complètement finalisés lors de la soumission, l'introduction au dialogue, la liste des soumissionnaires qualifiés sont également abordées. Finalement, sont mentionnés les délais de remise des offres, avec des possibilités de réduire la procédure, ainsi que les recours.

⁸ Tous les documents relatifs au P-AIMP sont disponibles sur le site de la DTAP : <http://www.bpuk.ch/fr/dtap/concordats/aimp/e-ivoeb/>

Débats

A une question sur la ratification des accords OMC, la juriste du département déclare que la décision qui a été prise est une décision de principe opérée le 21 avril 2012 par le Conseil fédéral sous réserve de la ratification par les cantons.

Un commissaire demande confirmation que les éléments majeurs de l'AMP, soit l'accord mondial de l'OMC, n'ont pas d'incidence directe sur l'AIMP, notamment en termes de seuils, de non-discrimination, de champs d'application, de transparence et de modification des statistiques aux niveaux fédéral et cantonal. Ce que la juriste du DF confirme. Elle ajoute que la seule modification importante porte sur les enchères électroniques.

Un commissaire rappelle l'existence de la CoParl qui lie les cantons romands. Et il mentionne que les gouvernements cantonaux doivent travailler avec leur parlement lorsqu'il y a une modification d'un concordat intercantonal. Il pense qu'il faudra bien nommer une commission interparlementaire lorsqu'il sera question de la ratification de ce concordat.

Il remarque ensuite qu'il est question d'harmonisation et il rappelle que la loi fédérale va également être placée en consultation (janvier 2015). Il pense qu'une bonne harmonisation nécessiterait un parallélisme entre les deux procédures, soit la loi fédérale et les procédures sur l'AIMP.

Il rappelle qu'il existe en outre des directives d'application qui comportent quelque 40 articles, directives qui sont très précises et qui ne devaient pas forcément être reprises par les cantons. Or, il remarque que le nouvel accord intercantonal va intégrer ces dispositions. Il pense que les cantons seront dès lors ligotés puisqu'ils n'auront plus de marge de manœuvre, une approche en l'occurrence contraire à l'autonomie des cantons. Il rappelle que la politique de soumission est importante pour Genève qui a pour 3,5 milliards par année de commandes et de construction. Il ajoute qu'il s'agit de l'une des rares compétences qui restent au canton pour essayer de soutenir son tissu économique. Il déclare ensuite avoir le sentiment que ces révisions ont pour objectif de renforcer la position dominante des demandeurs par le biais de différents moyens, comme les rondes de prix.

Il explique qu'il s'agit de négociations, négociations interdites dans l'accord actuel et autorisées au niveau fédéral. Il rappelle alors qu'il y a d'une part le canton et de l'autre des centaines d'entreprises, et il remarque que l'entrepreneur qui signe son offre est lié à elle. Il pense qu'il convient d'être très attentif, car il observe que, si la négociation est ouverte après l'offre, soit le principe des *Preisrunde*, ce sera le début de la mafia.

Il déclare que cet aspect ne peut pas être accepté.

Il remarque par ailleurs, par rapport aux prix, que toutes les formulations des dispositions portant sur les contrôles sont potestatives, et il mentionne que les risques sont importants si les conditions de travail et sociales ne sont pas contrôlées. Il observe encore, par rapport aux critères d'adjudication, que les critères environnementaux et les critères de formation professionnelle ne sont guère pris en compte et il mentionne qu'il faudrait veiller à ce qu'ils soient appliqués. Il précise qu'il s'agit de l'une des invites importantes de la motion 2169.

Il craint, enfin, que le pilotage de l'AIMP rencontre des problèmes. Il évoque l'article 60 qui prévoit clairement que les membres de la Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux, soit des conseillers d'Etat, forment l'autorité intercantonal pour les marchés publics. Il remarque en l'occurrence que cette autorité formé d'élus, et non de hauts fonctionnaires, ce qu'il espère, a un pouvoir important. Il précise que l'alinéa 4 est problématique qui laisse entendre que cette conférence va collaborer avec cette même conférence. Il pense qu'il y a là un non-sens. Il espère que ces différentes observations seront prises en compte avant la ratification par le canton.

Le conseiller d'Etat déclare que le Conseil d'Etat n'a pas encore pris connaissance de la synthèse de toutes les prises de position. Il précise en l'occurrence qu'il y en a eu beaucoup. Cela étant, il remarque qu'il faut savoir quel est le but d'une modification de la législation et il déclare ne pas avoir de réponse à cette question. Il ajoute ne pas avoir le sentiment que cette révision permettra d'épargner l'administration, ou d'augmenter la transparence, voire de maintenir, au vu des éléments discrétionnaires, l'équité des chances, ou même de conserver les éléments fédéralistes de la Suisse. Il remarque qu'il y aura sans doute des appréciations un peu différentes lors des consultations, et il mentionne que la prise de position cantonale devra prendre en compte tous ces différents aspects.

Il répète que le projet est pour le moment en consultation et il pense que des raisons culturelles feront peut-être apparaître des tendances différentes de part et d'autre de la Sarine puisque le principe des *Preisrunde* est pratiqué en Suisse allemande, ce qui n'est pas le cas à Genève.

Une séance du Bureau interparlementaire de coordination se tiendra en janvier prochain. Il ajoute que Genève tient à la constitution d'une commission interparlementaire dans le cadre de ces modifications.

Le conseiller d'Etat ajoute que Genève doit répondre d'ici au 16 janvier 2015, et il mentionne pouvoir s'engager à transmettre la prise de position du Conseil d'Etat aux deux commissions avant de la transmettre.

Décision

La commission prend acte des propos tenus au cours de la séance conjointe. Il est demandé au DF de venir présenter, au cours d'une deuxième séance en commission conjointe, leurs conclusions sur le projet de modification de l'AIMP.

Audition du 13 janvier 2015 de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat (DF), de M^{me} Pascale Vuillod, juriste (DF), et de M^{me} Alicia Calpe, directrice de la centrale commune d'achats (DF) en commission conjointe avec la Commission des affaires communales, régionales et internationales

Le représentant du département des finances (DF) présente la réponse du Conseil d'Etat (CE) à la consultation qui a été soumise au canton en lien avec le projet de modification de l'accord intercantonal sur les marchés publics (P-AIMP). Il indique que le CE répond ainsi dans les délais et que le Grand Conseil bénéficie d'un délai étendu par l'intermédiaire du Bureau interparlementaire de coordination (BIC).

Le représentant du DF informe les commissaires que les aspects importants évoqués dans les deux motions relatives aux AIMP (M 2169 et M 2248), votées par le Grand Conseil, seront intégrés dans la réponse du CE. Ce dernier a souhaité souligner l'importance que représente l'intégration des critères sociaux, environnementaux, de formation et d'emploi des personnes souffrant de handicap dans le cadre des procédures d'attribution des marchés publics.

Le représentant du DF souligne, notamment, le respect des conditions de travail, qui sont particulièrement développées à Genève, et que, dans ce sens, le CE n'est pas en mesure d'accepter le principe d'équivalence imposé à l'article 13 alinéa 2 du P-AIMP.

Le représentant du DF constate que ce P-AIMP risque de réduire de manière importante l'autonomie cantonale par rapport à l'accord-cadre actuel qui laisse une plus grande latitude aux cantons et leur permet d'appliquer leur politique économique et sociale.

Dans le cadre de la consultation, le représentant du département des finances (DF) indique que le CE a procédé à une consultation des partenaires sociaux et des autorités adjudicatrices importantes du canton. Tant les

associations professionnelles, patronales que syndicales sont opposées au projet, notamment à l'égard de la question des négociations. Quant aux autorités adjudicatrices, elles en font un meilleur accueil.

Par rapport aux deux questions spécifiques posées dans le cadre de la consultation, le représentant du DF indique que le CE s'opposera à l'introduction de la possibilité de négocier qui fait peser des risques importants sur le respect des principes prévalant en droit des marchés publics, comme la non-discrimination, la concurrence loyale et la transparence. Il précise que le seuil prévu de 150 000 F pour les droits de recours est également problématique, car ce dernier fait abstraction des différents types de procédures, notamment celles prévues en matière d'invitation qui peuvent intervenir en dessous de ce seuil.

Le représentant du DF conclut en indiquant que cette révision ne permet ni de décharger l'administration, ni d'augmenter la transparence alors que des faiblesses sont relevées en matière d'équité. Finalement, il mentionne que, en cas de décision d'adhésion à un nouvel AIMP, le canton de Genève ne souhaite pas utiliser le modèle de loi d'adhésion proposé dans la consultation, ceci de manière à pouvoir incorporer les dispositions qui seront jugées nécessaires et utiles.

Débats

A la question concernant la représentation dans l'autorité intercantonale, la juriste du DF répond que cette autorité est composée par les membres de la DTAP, soit la conférence des directeurs des travaux publics et de l'aménagement du territoire, en l'occurrence des conseillers d'Etat. Elle précise que c'est le conseiller d'Etat chargé du DALE qui représente Genève dans cette conférence.

Le conseiller d'Etat rappelle que les processus d'appel d'offres comportent des cahiers des charges. Et il précise que c'est à l'intérieur de ceux-ci que sont précisés les éléments concernant la formation, les critères sociaux et le développement durable, qui s'expriment ensuite par le biais de directives. Il ajoute que l'entreprise, qu'elle soit genevoise ou pas, doit dès lors respecter ces mesures.

A la question de la problématique des listes de soumissionnaires, sur le site du SIMAP, la directrice de la CCA répond que la grille qui sera remise en même temps que la réponse, et qui exprimera article par article la position du Conseil d'Etat, répondra à cette question.

A la question de savoir si Genève conservera sa loi actuelle si ce projet de modification n'est pas ratifié, le conseiller d'Etat acquiesce, mais il

mentionne qu'il faut tout de même espérer qu'un cadre intercantonal puisse être accepté. Il précise que la loi actuelle ne sera pas révisée si Genève refuse tout projet d'accord intercantonal.

Il est encore évoqué l'article 44 qui permet d'exclure un soumissionnaire par rapport à des marchés précédents. C'est une disposition intéressante pour les entrepreneurs qui tâchent de faire juste. Cette mesure devrait être maintenue. Il est par ailleurs difficile d'éviter ces prestataires peu délicats lors d'une procédure ouverte. Il n'est en effet possible de juger que sur les références données et non sur les références connues par ailleurs. L'article 44 permettrait justement d'éviter cet écueil.

Quant au fait que la commission consultative sur les marchés publics ne s'est pas réunie depuis longtemps, le conseiller d'Etat explique qu'un problème est survenu au début de la législature en raison de l'éclatement des départements. Il rappelle qu'il s'agit d'une commission consultative. Et il observe que des représentants d'autorités adjudicatrices et de prestataires, exclusivement dans le domaine de la construction, siégeaient seuls dans cette entité alors que la loi indique que le domaine des fournitures doit également être représenté. Il mentionne que cette représentation n'est donc pas simple à concevoir et qu'il n'a toujours pas été possible de trouver le juste équilibre.

Le conseiller d'Etat rappelle que le processus de révision a débuté en 2012, et il mentionne que ni lui, ni le conseiller d'Etat chargé du DALE n'ont participé au début des discussions. Il observe toutefois que la question des négociations est largement discutée depuis le début du processus.

La juriste du DF explique siéger à la Conférence romande sur les marchés publics et elle mentionne que les cantons romands font bloc à propos de la question des négociations. La procédure de consultation est bien menée et devrait permettre d'améliorer le texte.

A la question des délais, la juriste du DF mentionne que les délais annoncés au début de la consultation ne seront pas respectés. Elle ajoute qu'il lui est donc difficile de se prononcer. Elle observe que l'autorité intercantonale a annoncé qu'il y avait des retards au niveau de la Confédération. Elle précise que la nouvelle version de l'AIMP ne sera donc pas adoptée avant que la consultation fédérale ne soit terminée. Elle indique que la ratification fédérale n'interviendra en outre pas avant la fin de l'année, suite de quoi les cantons devront se prononcer.

Il est alors proposé que les deux commissions mandatent le président de la CACRI, pour représenter Genève au sein du Bureau interparlementaire de coordination. Ce qui est accepté.

Décision

La commission prend acte des propos tenus au cours de la séance conjointe et mandate le président de la Commission des affaires communales, régionales et internationales pour représenter les discussions tenues au sujet des AIMP au sein du Bureau interparlementaire de coordination. L'idée d'une commission interparlementaire est évoquée.

En lien avec la procédure de consultation relative au P-AIMP, les parlements CoParl⁹ ont décidé d'instituer une commission interparlementaire dans le but d'examiner le projet de modification P-AIMP et de faire des éventuelles modifications. Cette commission a siégé les 23 avril et 7 mai 2015 sous la présidence de M. Gabriel Barrillier (GE). Le rapport de la commission a été transmis à l'autorité intercantonale pour les marchés publics au mois de mai 2015.

Suite à la consultation menée par la DTAP sur le P-AIMP, consultation à laquelle tous les cantons et quelque 60 organisations intéressées ont participé, un rapport a été adopté le 21 septembre 2015 par l'assemblée générale de la DTAP, ce rapport peut être consulté sur le site internet de la DTAP.

⁹ En référence à la convention sur la participation des parlements (CoParl)

4. Suivi et transmission des audits, suivi des évaluations des politiques publiques

Un courrier a été transmis au Conseil d'Etat afin d'obtenir la liste des audits menés durant l'année au sein de l'administration genevoise. Le Conseil d'Etat a fait parvenir les documents demandés à la commission durant le mois de décembre 2014. La commission a mis cet objet à l'ordre du jour de sa séance du 12 janvier 2015.

5. DÉPARTEMENT PRÉSIDENTIEL

5.1 *La Genève internationale*

Audition du 24 novembre 2014 de M. François Longchamp, président du Conseil d'Etat

Cette séance a pour but un point de situation en lien avec la motion 2138 qui demande une révision de la loi sur les relations et le développement de la Genève internationale (LGI/A 2 65).

Le Président du Conseil d'Etat (CE) informe que, suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution genevoise, le département présidentiel est chargé des relations extérieures ainsi que des relations avec la Genève internationale (GI). Suite à la réorganisation des départements, toutes les fonctions ayant un lien avec la GI ont été regroupées dans le service de la Genève internationale, à savoir le délégué de la GI, les activités de la GI exercées auparavant par le service du protocole, tels le service des ONG et les tâches en lien avec la FIPOI, etc. Il informe que le Conseil d'Etat n'a pas ouvert de poste de chef de service mais qu'une codirection en assume la charge.

Ensuite, le président du CE aborde les priorités en lien avec la Genève internationale, notamment et ayant pour priorité première, la question de la rénovation des locaux des organisations internationales (OI). L'axe principal, aujourd'hui, tourne autour du soutien apporté à la rénovation des bâtiments en termes de financement et de construction. Il est prévu d'investir plus de 2 milliards de francs sur les 15 prochaines années. L'opération la plus importante étant la rénovation du Palais des Nations, suivie d'autres bâtiments, tels celui du CERN, du Bureau international du travail (BIT), de l'Union internationale des télécommunications (UIT), etc.

Le représentant du département présidentiel informe que le Conseil d'Etat travaille en étroite collaboration avec la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) – qui appartient à moitié à la Confédération et à moitié au canton – et qui, depuis 50 ans, a permis la totalité des grandes opérations d'accueil des OI à Genève, via des sommes mises à disposition ou des droits de superficie accordés à titre gratuit ou réduit. Il est également prévu un appui direct, donné par la FIPOI, au projet de rénovation du Palais des Nations, projet pour lequel l'ONU a voté, il y a un an, un premier crédit d'étude – somme qui devrait être suivie d'un second crédit d'ici la fin de l'année 2014. A ce propos, le président du CE informe que la Suisse a stratégiquement su se positionner, notamment en octroyant, dans un premier temps, un crédit de 50 millions de francs permettant de

rénover l'enveloppe énergétique du Palais des Nations, démontrant ainsi les capacités de la Confédération et du canton à mener un chantier dans les temps, en tenant le budget, tout en proposant une gestion de projet exemplaire. Ce point est positif en vue de la rénovation à venir du siège européen de l'ONU, rénovation qui suit celle effectuée préalablement au siège new-yorkais et dont la facture a triplé au cours du projet.

Le président du CE résume ensuite l'état d'avancement des rénovations, tout en relevant que la concurrence d'autres villes est forte, ainsi que l'a démontré l'exemple du Danemark intéressé à obtenir le siège de l'UNICEF.

Les autres axes d'actions sont ensuite soulignés, à savoir la volonté de viser l'universalité des pays représentés à Genève, via des aides contributives aux pays les plus pauvres, ainsi que la consolidation de l'accueil des ONG via des aides aux démarrages. A ce propos, le représentant du CE aborde l'appui donné par le Centre d'accueil de la Genève internationale (CAGI), centre pour lequel, il mentionne également les objectifs visés (volonté de faire gérer le site de La Pastorale par la FIPOI).

Quant à la révision de la LGI, elle pourrait intervenir une fois les axes stratégiques proposés mis en œuvre, ce qui interviendra d'ici un an et demi avec les questions de financement liées aux rénovations.

Finalement, le Président du CE constate que les relations avec la Confédération sont excellentes et souligne l'effort affecté par cette dernière à sa politique d'Etat hôte, dont le budget quadriennal va passer de 72,4 millions à 117,2 millions de francs. Toutefois, il informe également que le Conseil fédéral entend solliciter davantage le canton et la Ville de Genève, ce qui a été rappelé dans le message¹⁰, récemment adopté par celui-ci, sur les mesures à mettre en œuvre pour renforcer le rôle de la Suisse comme Etat hôte et dont Genève, via la Genève internationale, est l'un des axes principaux.

Débats

A une question sur les rénovations des bâtiments des organisations internationales, leurs coûts et les éventuels transferts d'actifs, le Président du Conseil d'Etat répond que, concernant La Pastorale, le Conseil d'Etat n'en est pas du tout à cette intention. Il souligne que la gestion immobilière de la Pastorale est aujourd'hui de la compétence de l'office des bâtiments, qui gère lui-même plus de 2000 bâtiments. Il constate qu'en plein accord avec le chef de département des finances, de l'OBA et avec l'attention du Conseil d'Etat,

¹⁰ <https://www.news.admin.ch/dokumentation/00002/00015/?lang=fr&msg-id=55290>

l'idée est que la gestion de ces bâtiments soit faite par la FIPOI au lieu de l'OBA, pour des raisons de proximité géographique, et parce que toutes ces organisations sont en interconnexion les unes avec les autres et qu'il y a une unité de matière pour tout ce qui est en train d'être traité et qui fait donc du sens (en rappelant que La Pastorale ne concerne pas que des biens immobiliers qui seront loués mais que le but est de la vouer à des accueils en lien avec la clientèle internationale). Il mentionne que toutes les hypothèses de travail sont en train d'être préparées dans la mesure où La Pastorale n'a pas vocation à être rentable. L'idée que la FIPOI en prendra la gestion et reversera les loyers qu'elle encaissera moyennant une prise en charge de ses propres frais, sera vraisemblablement la meilleure.

Le président du Conseil d'Etat indique que, pour les rénovations, il y en a pour 2 052 000 000 F. Il mentionne qu'il y a deux très grosses opérations, dont la principale et la plus stratégique touche l'ONU, via le « *Strategic heritage plan* ». Il constate qu'aujourd'hui cela en est au stade des études qui sont financées par le premier crédit d'étude qui a été voté par l'ONU en décembre 2013 et dont un deuxième suivra pour la partie à venir. Il mentionne que, concernant les autorisations, on parle d'organisations qui bénéficient d'un certain nombre de règles extraterritoriales. Il remarque qu'en soi, ces organisations pourraient faire ce qu'elles veulent mais qu'il y a un « gentlemen agreement » qui fait que les organisations agissent comme si elle étaient soumises au droit commun.

Le Président du Conseil d'Etat remarque que la deuxième grosse opération concerne le CERN, soit 600 millions de francs en jeu. Un prêt FIPOI, avec ou sans intérêt, devrait être sollicité. La troisième opération concerne le BIT, il informe que cela est à bout touchant puisque les travaux devraient commencer d'ici un an et demi, pour un montant de 273 millions. La quatrième opération concerne l'UIT pour un montant de 150 millions de francs de rénovation, il s'agit de la rénovation du bâtiment qui n'est pas hexagonal mais de l'autre bâtiment allongé. Il mentionne que cela est un énorme soulagement puisque l'UIT avait dit que ce bâtiment posait de gros problèmes et relève que les travaux commenceront début 2017. La cinquième opération concerne ensuite l'OMS, il s'agit principalement de la rénovation d'un bâtiment qui présente des valeurs patrimoniales et dont le début des travaux physiques est prévu en 2017 pour 140 millions. Il mentionne ensuite la sixième grosse opération qui concernera la IFCR (à ne pas confondre avec le CICR) pour un montant de 50 millions, avec un prêt FIPOI. Il souligne que cela constitue les six opérations principales qui équivaldront à 2 milliards et 52 millions.

Le Président du Conseil d'Etat relève ensuite qu'il reste le Conseil œcuménique des Eglises dont la difficulté est qu'il a peu d'argent et donc pour qui le fait d'être à Genève est une charge très lourde. Il souligne qu'il y a une opération en cours à Genève qui leur permettrait de réaliser, étant donné qu'ils sont propriétaires de biens immobiliers au Grand-Saconnex, une opération de transfert de bureaux à d'autres organisations internationales, ce qui leur permettrait de financer une partie de leur siège. Il souligne toutefois qu'un autre problème est qu'une partie du siège, du point de vue patrimonial, représente un grand intérêt donc un renchérissement. Il constate que vraisemblablement l'on arrivera à des situations d'appui de la part de la Confédération. Il n'y a pas de règles mais aujourd'hui on est dans l'ordre des 50% de prêts avec ou sans intérêts et une aide de la Confédération. Il mentionne qu'aucune situation n'est comparable à une autre et que cela est du « sur-mesure ». Il relève qu'il y a des conditions assorties, soit un amortissement au niveau des comptes des organisations internationales (ce qui n'était pas le cas jusqu'ici).

Pour certaines organisations, notamment pour l'OIT, le canton et la Ville se sont engagés vis-à-vis de la Confédération à entrer en matière pour 30% de l'effort financier, sans préciser encore comment ce 30% allait se répartir entre la Ville et le canton. Il mentionne que cela devrait être une règle de l'ordre de 10% pour la Ville et 20% pour l'Etat.

A une question sur les fonds frontaliers et les relations avec la France voisine, le président du Conseil d'Etat répond que, concernant la Genève internationale, l'apport de la France est assez important en matière de logements puisque l'essentiel de la Genève internationale vit dans le pays de Gex. Il rappelle que les fonctionnaires internationaux qui sont au bénéfice d'un statut diplomatique ne paient pas d'impôts (ni français, ni suisses). Il mentionne que, dans les 279 325 000 F reversés à titre de rétrocessions, il a été demandé à la France le détail de l'utilisation de ce montant. Il souligne que les autorités françaises ont indiqué que ce détail devrait arriver début 2015 pour la rétrocession de 279 325 000 F qui vient d'être annoncée.

Un commissaire remarque que le but de la motion sur la Genève internationale qui avait été déposée avait été initiée par le rapport de la CEPP. Il souligne qu'à l'époque il y avait le problème du désintérêt de Berne en rapport avec la Genève internationale et une scission très nette au niveau de la population entre les personnes qui travaillent dans les organisations et la population genevoise, notamment l'absence de relations dû à la grande barrière de la langue. Il remarque qu'il faut remercier le président du Conseil d'Etat puisqu'il y a eu un changement complet depuis deux ans dans la vision de la Genève internationale par Berne et l'augmentation des crédits. Il

mentionne qu'il avait été demandé dans la motion une plus grande visibilité du travail du canton et rappelle que le rapport sur la Genève internationale avait été refusé à deux reprises. Il regrette qu'il n'y ait pas une direction et qu'il n'y ait pas une personne mais une codirection. Il demande quelle est la relation entre le canton et la Ville de Genève.

Le Président du Conseil d'Etat répond, sur la Genève internationale et la Ville de Genève, qu'il y a deux types d'activités, notamment les activités liées aux conditions d'accueil sur lesquelles la Ville de Genève, le cas échéant la commune du Grand-Saconnex ou des communes concernées par des ONG, s'impliquent. Il mentionne que, au niveau des conditions d'accueil, les relations avec la Ville de Genève sont objectivement bonnes dans la mesure où la Ville de Genève s'implique, y compris sur le plan financier dans l'accueil des organisations internationales. Il mentionne que le canton hôte ou la ville hôte offrent toujours un appui aux participants lors de conférence par exemple. Il souligne qu'il s'agit d'une promotion de Genève mais mentionne que les coûts de ces opérations sont partagés sans difficulté entre la Ville et le canton. Il mentionne que, là où la Ville de Genève a une autre attitude que celle du canton, c'est sur sa vision de la politique étrangère, qui est de la compétence de la Confédération suisse. Il indique que le Conseil d'Etat ne se mêle pas de politique étrangère puisque cela n'est pas de sa compétence. Mais il souligne que parfois la Ville de Genève s'en mêle, ce qui n'a rien à voir avec la Genève internationale, et a un écho.

Sur la question des organisations internationales qui ont souvent de la peine à obtenir rapidement des visas pour des experts internationaux qui viennent à des réunions, le président du Conseil d'Etat relève que l'octroi des visas est de la responsabilité de la Confédération et indique qu'il y a un service à la Mission Suisse, à Varembé, qui est exclusivement compétent et dévoué à cela. Il mentionne que la Suisse a des missions qui peuvent couvrir plusieurs pays, voire des régions qui peuvent être à elles seules plus grandes que le continent européen. Il souligne ne pas avoir eu écho de récents problèmes. Il mentionne ne pas avoir de souvenirs de responsables d'organisations internationales se plaignant de cela. Il précise que, pour les ONG, cela est plus compliqué puisque les ONG n'ont fondamentalement pas de statut. Il souligne que les organisations internationales vont échapper à la votation du 9 février, ce qui ne sera pas le cas des ONG.

Sur la question de la refonte de la LGI, ce qui était prévu par le Conseil d'Etat en réponse à la M 2138, le Président du Conseil d'Etat répond que le Conseil d'Etat avait d'abord pris acte du fait que la commission de la Genève internationale a été supprimée. Il relève que fondamentalement la loi sur la Genève internationale n'a pour lui de sens que si les axes stratégiques sont

proposés, ce à quoi on parviendra certainement d'ici un an et demi avec les questions de financement, notamment du Palais des Nations. Il indique que, en tant que tel, il ne peut pas modifier techniquement le service de la Genève Internationale puisqu'il n'a pas aujourd'hui dans le budget de quoi ouvrir un poste pour le faire occuper par uniquement l'un des deux titulaires actuels, ce qui est une situation qui est moins idéale. Il souligne que la situation est moins pire pour lui de se dire qu'il y a deux grands axes, avec deux têtes, et que tous les services soient physiquement regroupés.

Décision

La commission prend acte de l'état de situation donné relatif à la Genève internationale.

6. DÉPARTEMENT DES FINANCES

6.1 PL 11150 sur la surveillance de l'Etat (LSurv) (D 1 09)

Le lecteur assidu se penchera sur le rapport de la commission (PL 11150-A) qui aborde l'ensemble des discussions et décisions de la commission sur le sujet.

6.2 PL 11490 modifiant la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (LGAF) (D 1 05)

Le lecteur assidu se penchera sur le rapport de la commission (PL 11490-A) qui aborde l'ensemble des discussions et décisions de la commission sur le sujet.

6.3 PL 11321 constitutionnelle modifiant la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE) (A 2 00)

Le lecteur assidu se penchera sur le rapport de la commission (PL 11321-A) qui aborde l'ensemble des discussions et décisions de la commission sur le sujet.

En lien avec le PL 11321, le lecteur assidu pourra se référer au rapport de la commission (PL 11150-A) chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat sur la surveillance de l'Etat (LSurv / D 1 09) qui aborde, pour une partie, le sujet de la révision des comptes de l'Etat.

6.4 PL 10928 modifiant la loi instituant une Cour des comptes (LICC) (D 1 12) (Accès par la Cour des comptes à des données couvertes par le secret fiscal)

Séance du 12 janvier 2015 : discussion interne

Les commissaires reprennent ce projet de loi qui figure dans les travaux en suspens de la commission depuis 2012. Les travaux sur ce projet avaient été gelés suite au traitement du PL 11150 sur la surveillance de l'Etat (LSurv) (D 1 09) qui a également abordé la question du secret fiscal.

Le lecteur assidu se penchera sur le rapport de la commission (PL 10928-A) qui aborde l'ensemble des discussions et décisions de la commission sur le sujet.

6.5 Service du contentieux (rapport ICF n° 13-24)

Audition du 25 novembre 2013 de M. Charles Pict, directeur de l'ICF, M. Dimitri Moatti, responsable d'audit (ICF), et de M. Sylvain Gresset, réviseur (ICF)

Le directeur de l'ICF explique que le service du contentieux (ci-après SCE) a été créé il y a quelques années par le Conseil d'Etat dans l'optique de centraliser les actes de défauts de biens (ci-après ADB), d'assurer la gestion et le recouvrement des actes de défaut de biens, ainsi que la gestion et le recouvrement des créances qui ont fait l'objet d'une délégation volontaire de service par l'administration.

Il est d'emblée précisé que l'administration cantonale des finances ainsi que le service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires sont exclus du champ d'activité du SCE.

L'inspection cantonale des finances note que lors du transfert des ADB, des informations importantes, comme la situation financière du débiteur, ne sont pas transmises, ce qui empêche le SCE d'apprécier correctement l'opportunité de réactiver ou non la poursuite. Dès lors l'ICF estime qu'il serait utile que le SCE puisse avoir accès aux données fiscales pertinentes ou de prévoir l'intégration du SCE dans la direction du recouvrement de l'AFC qui a accès à ces données.

Les représentants de l'ICF note également qu'il convient que le rôle des ADB soit tenu par le biais d'un outil informatique spécialisé garantissant une meilleure intégrité que celle de l'outil employé actuellement.

Pour le surplus, l'ICF remarque que le transfert des ADB n'est pas systématique ceci en contravention à la législation. Les représentants de l'inspection attirent l'attention de la commission sur ce dysfonctionnement en ce sens que cela prétérite les chances de l'Etat de traiter l'ensemble des ADB qu'il détient.

Enfin, l'ICF signale encore quelques points d'amélioration dans le traitement des ADB au sein de l'Etat, comme par exemple la nécessité d'adapter la directive transversale en matière de gestion des débiteurs ou encore l'intégration complète des étapes de relance et de gestion des biens des ADB dans la CFI.

Débats

A une question concernant le nombre d'ADB, le responsable d'audit répond qu'il y a actuellement 10 500 ADB qui sont gérés. Il souligne ici

l'importance d'une activité de contrôle qui permettrait de s'assurer que l'ensemble des ADB soient bien transmis.

Le directeur de l'ICF précise que le SCE souhaite que l'ensemble de ses débiteurs soient intégrés dans la CFI, ce qui permettrait un meilleur suivi du débiteur.

Le réviseur note qu'historiquement, lorsqu'un service de l'Etat recevait un ADB, celui-ci le classait sans suite, d'où la volonté de créer le SCE afin de ne pas laisser mourir un certain nombre de créances.

Le directeur de l'ICF précise qu'au niveau de l'AFC, il y a 5 ou 10% d'ADB qui sont recouverts.

A une question sur les systèmes informatiques, le directeur de l'ICF répond qu'en ce qui concerne le SCE, celui-ci s'occupait de la gestion des débiteurs de la Fondation de valorisation, et qu'il utilisait le système « Quorum » pour ce faire. Il précise qu'il n'y a pas eu une application informatique propre pour la gestion des ADB alors que l'AFC a un outil pour le faire qui s'appelle « Gepetto ».

Le responsable d'audit précise que le SCE a pour mission de tenir un rôle des ADB de l'Etat de Genève et de faire le suivi des ADB. Il note que ce rôle est tenu par le biais d'un fichier Excel et remarque qu'il y a des erreurs dans ce rôle. Il souligne les problèmes de la tenue et de la mise à jour du rôle. Il note que, dès lors que le SCE décide de relancer un ADB, alors ils ont un outil informatique adéquat.

Le réviseur explique que la CFI a permis d'industrialiser le process et que cette industrialisation permet de suivre pas à pas le processus de relance d'une poursuite d'un ADB.

Le directeur de l'ICF souligne qu'il n'y a pas de demandes pour un investissement spécifique pour gérer ce rôle. Il souligne que les demandes que le SCE a faites pour la CFI ont été suivies. Il se dit étonné par le fait que le SCE n'utilise pas « Quorum » qui permettrait de tenir un rôle de ce type. En ce qui concerne l'Office des poursuites (OP) et le service du contentieux (SCE), le directeur de l'ICF note qu'ils ont un rôle différent, en ce sens que l'OP est là pour aller chercher de l'argent lorsque le débiteur n'a pas payé, alors que le SCE intervient lorsque l'on est certain que le débiteur n'a plus d'argent et qu'il faut gérer la situation après l'ADB. Il explique que l'important est finalement de savoir si le débiteur est revenu à meilleure fortune et que, tant que ce n'est pas le cas, il reste dans l'ADB. Le directeur de l'ICF note que, pour les autres services, exception faite du service cantonal d'avance et de recouvrement des pensions alimentaires (SCARPA)

et de l'AFC qui sont des exceptions, il souligne qu'il y a quelques petits services qui ne sont pas dans la CFI.

A une question sur Calvin, le directeur de l'ICF note qu'il y a un décalage temporel de six mois pour la mise à jour de Calvin et que, à certains égards, l'information se trouve d'abord à l'AFC et puis ensuite à l'OCP.

A une question sur le secret fiscal, le responsable d'audit précise que l'article 12 de la LPFisc prévoit des exceptions au secret fiscal.

Décision

La commission décide d'auditionner le directeur du service du contentieux ainsi que la direction générale de l'administration fiscale.

Audition du 13 janvier 2014 de M. Gilbert Vonlanthen, chef du service du contentieux de l'Etat (DF), en présence de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

La Commission de contrôle de gestion a exceptionnellement accepté la présence du directeur général des finances de l'Etat lors de l'audition du chef du service du contentieux et ensuite de l'audition – sur le même sujet – du directeur général de l'administration fiscale. Il est apparu judicieux à la commission que le directeur général des finances de l'Etat puisse être présent lors de ces auditions en ce sens que le conseiller d'Etat chargé du département des finances lui a donné comme mandat de rédiger une note sur un possible transfert du service du contentieux à l'administration fiscale.

Le chef du service du contentieux de l'Etat explique que les deux précédents conseillers d'Etat ont souhaité mettre en place un service du contentieux pécuniaire indépendant de l'administration fiscale cantonale et qu'une double mission lui a été donnée en 2010, à savoir mettre en place ce nouveau service et réaliser les derniers actifs de l'ancienne Fondation de valorisation de la Banque cantonale de Genève. Le service s'est tout d'abord concentré sur cette dernière mission et se consacre maintenant prioritairement à la mise en place du service du contentieux.

Le chef du service du contentieux explique que des conventions de délégation de compétence en matière de contentieux ont été signées avec les départements et que, en fonction de ces conventions, le SCE a repris environ 10 000 ADB pour un montant de 23 millions de francs. Il remarque qu'aujourd'hui ses gros fournisseurs d'ADB sont l'office cantonal des véhicules et le service des contraventions.

Le représentant du service du contentieux précise qu'ils ont également repris les créances du Pouvoir judiciaire. Abordant le futur du service du contentieux, le chef de celui-ci estime que le règlement devrait être modifié afin que les services soient contraints de déléguer – ce qui n'est pas le cas maintenant – leurs créances. En parallèle, il pense qu'il conviendrait d'augmenter les forces de travail au sein du SCE.

Enfin, le chef du service précise les critères de sélection appliqués pour le recouvrement des ADB et le taux estimé de recouvrement pour les prochaines années.

Débats

A une question concernant le secret fiscal et les données nécessaires pour leur permettre de faire leur travail, le chef du service du contentieux répond qu'ils n'ont pas du tout d'échanges avec l'AFC. Le secret fiscal est appliqué à la lettre.

A une question sur le coût d'une poursuite, le chef du service du contentieux indique qu'une poursuite coûte entre 70 à 80 F. En 2013, il en a eu pour 120 000 F de frais de procédures. C'est pourquoi il faut les faire de manière un peu ponctuelle et bien dirigée. Pour les personnes qui ont bénéficié d'allocations, cela vaut la peine. Les ADB de l'ex-DCTI ou du DU leur rapportent, au contraire de ceux de la Clinique dentaire ou de l'assistance juridique. Dans ce dernier cas, le 99% n'est jamais payé.

A une question sur le service des contraventions, et suivant ses hypothèses par rapport à la sélection et au taux de retours, le chef du service du contentieux répond qu'il avait estimé le montant de recouvrement à 1,2 million de francs. Vu que ce sont de nouveaux ADB, ils ne savent pas encore comment vont réagir les débiteurs. Le taux pourrait être plus important et, cas échéant, il va en sélectionner plus. Courant 2014, avec les premiers retours sur les dossiers spécifiques aux contraventions, ils vont pouvoir affiner ce taux qui est actuellement de l'ordre de 5 à 6%.

Audition du 13 janvier 2014 de M. Daniel Hodel, directeur général de l'administration fiscale cantonale – en présence de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

Le président de la commission explique que celle-ci souhaite examiner la problématique de la transmission des données fiscales pour assurer une plus grande facilité de travail audit service.

En préambule, le directeur général de l'administration fiscale cantonale (AFC) explique qu'ils ont actuellement 500 000 ADB en stock dont 334 000

concernent directement l'AFC et 162 000 concernent le service de l'assurance-maladie. Il précise que ces 500 000 ADB peuvent dater de plus de vingt ans.

Le directeur de l'AFC note encore qu'en 2013 ils ont encaissé 9,8 millions de francs. Il explique que, lorsque l'AFC remarque des signes de retour à meilleure fortune d'un débiteur, celui-ci est contacté et il lui est proposé un rachat de ces ADB. Il explique que des offres spontanées de rachat sont faites par des débiteurs ; pour 2013, il y en a eu 209. Dans le cas où le débiteur serait arrivé à meilleure fortune mais n'effectuerait pas de rachat, la poursuite normale serait relancée.

Il relève également que les ADB sont devenus prescriptibles et que cela changera la pratique en la matière.

En ce qui concerne la reprise de l'ensemble des ADB par l'AFC, le directeur général note que cette éventualité n'a pas été retenue par le Conseil d'Etat qui ne voulait pas avantager l'Etat créancier par rapport aux autres créanciers privés, étant entendu que l'AFC a accès à des données que les autres créanciers n'ont pas.

La question d'un système de recouvrement de l'Etat centralisé demande quant à lui une modification de la loi de procédure fiscale¹¹ et notamment de son article 12. *In casu*, il s'agit d'y intégrer le SCE.

Il émet une préférence quant à la seconde solution afin que le service du contentieux puisse accéder aux seules données relatives à un cas contentieux tout en proposant une autre solution à savoir que les collaborateurs du service du contentieux se consacraient exclusivement aux créances tandis que les collaborateurs de l'AFC reprendraient l'ensemble de la gestion des ADB.

Finalement, le directeur général des finances de l'Etat prend la parole et explique qu'il pourrait y avoir deux leviers pour améliorer les finances du SCE. En premier lieu, l'accès aux données fiscales avec les possibilités données par le directeur général de l'AFC et en second lieu, le transfert obligatoire des créances au service du contentieux. Il évoque encore la dernière option présentée par le directeur général de l'AFC et conclut qu'elles seront toutes présentées au Conseil d'Etat qui décidera en dernier lieu.

Décision

La commission prend acte et suivra les décisions qui seront prises par le Conseil d'Etat.

¹¹ RS/GE D3 17

6.6 Service de l'impôt à la source - Administration fiscale cantonale (rapport SAI n° 14-15)

Audition du 27 octobre 2014 de M. Charles Pict, directeur du SAI, de M. Jean Vilaseca, responsable d'audits informatiques (SAI), et de M. Mathieu Bussien, responsable d'audits (SAI)

La commission a traité du rapport n° 14-15 du service d'audit interne (SAI) au cours de sa séance du 27 octobre 2014.

Décision

La commission, après discussion sur les points soulevés et sur la base des réponses données à ses interrogations, prend acte de ce rapport.

6.7 Structure de la dette de l'Etat

Audition du 6 janvier 2014 de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF), de M. Yves Fornallaz, directeur du budget (DF), et de M^{me} Adriana Jost, directrice de la trésorerie générale (DF)

Les représentants du département des finances expliquent l'historique de la dette de l'Etat. Bien que certaines années aient été accompagnées par une forte croissance économique, ce qui a permis de résorber la dette, celle-ci se monte en 2013 à 12,823 milliards de francs.

Quant à la structure de la dette en particulier, deux éléments sont à relever. D'une part la dette à court et long terme, qui illustre le risque de liquidité, et d'autre part la dette à taux variable et à taux fixe, qui illustre le risque de taux d'intérêt. La directrice de la trésorerie générale précise que les objectifs du Conseil d'Etat quant à la dette de l'Etat sont les suivants : un objectif de maximum 25% de la dette à court terme – ceci pour ne pas trop s'exposer au risque de liquidité – et un objectif de 30% de dette à taux variable, ceci pour ne pas s'exposer au-delà par rapport aux variations de taux d'intérêt.

Concernant l'évolution de la courbe de la dette pendant l'année, celle-ci fluctue, notamment lors des deux versements pour la péréquation financière intercantonale, lors de la rétrocession aux communes frontalières françaises ou encore lors du versement des acomptes par les contribuables.

En complément, la directrice de la trésorerie explique que la dette est principalement composée d'emprunts publics, soit des émissions obligataires sur le marché domestique suisse.

Enfin, il est rappelé à la commission que l'Etat s'interdit toute spéculation financière en ce sens qu'il essaie de minimiser le plus possible les risques relatifs à la dette.

6.8 Péréquation financière intercantonale

Audition du 6 janvier 2014 de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF), de M. Yves Fornallaz, directeur du budget (DF), et de M^{me} Gaëlle Wolter, économiste (DF)

Le directeur général des finances note que ce sujet devra être rediscuté après l'introduction de la réforme sur l'imposition des entreprises. Dans l'intervalle, il présente le système actuel constitué de trois mécanismes, soit la péréquation des ressources, la compensation des charges excessives et la compensation des cas de rigueur.

La péréquation des ressources est financée par la Confédération à hauteur de 2220 millions de francs et par les cantons à fort potentiel pour 1,5 milliard de francs. La participation de chaque canton est déterminée par son indice de ressources, calculé à partir de l'assiette fiscale de l'IFD combiné à des facteurs de pondération. En 2014, Le canton de Genève participera à ce mécanisme pour un montant de 371 millions. Ces montants sont ensuite redistribués entre les cantons dits « faibles » en fonction de leurs indices de ressources.

Les montants de la péréquation sont déterminés pour une période de quatre ans alors que les participations de la Confédération et des cantons varient chaque année selon des clés spécifiques.

La compensation des charges excessives quant à elle est entièrement financée par la Confédération. Pour 2014, la Confédération versera 726 millions de francs en fonction de facteurs géo-topographiques et socio-démographiques. A ce titre, Genève recevra 107 millions en 2014.

Le troisième mécanisme est la compensation des cas de rigueur, mise en place de façon provisoire et qui sert à faciliter le passage à la nouvelle péréquation pour les cantons les plus faibles. Genève versera 7 millions en 2014 pour ce mécanisme.

En tout, pour 2014, le canton de Genève contribuera à la RPT pour la somme de 270 millions.

La représentante du département des finances précise que les cantons contributeurs ont fait une proposition comprenant sept modifications pour la période débutant en 2016, à savoir :

- la première modification vise à diminuer la responsabilité solidaire des cantons contributeurs en modifiant le système de calcul qui serait alors déterminé par un taux de prélèvement sur la part de leur potentiel fiscal par habitant supérieur à la moyenne suisse ;
- la seconde modification propose d'améliorer la redistribution des montants de la péréquation des ressources, en ce sens qu'ils souhaitent que les cantons les plus faibles soient mieux indemnisés ;
- la troisième modification réside dans l'adaptation de l'assiette fiscale en intégrant un facteur de pondération sur les bénéfices des personnes morales ;
- la quatrième proposition vise à pénaliser le dumping fiscal, c'est-à-dire de réduire les montants versés aux cantons ayant ce type de pratique ;
- la cinquième proposition tient dans le fait de supprimer la compensation des cas de rigueur dès la prochaine période quadriennale ;
- la sixième proposition vise à améliorer l'évaluation du potentiel des ressources des cantons en prenant en compte notamment d'autres types de revenus, par exemple la redevance hydraulique ;
- la septième proposition a pour objectif une meilleure compensation des charges liées aux universités.

Débats

A une question sur la différence d'indice des ressources entre le canton plus faible et le plus fort, le directeur général des finances de l'Etat explique que le but est d'arriver à 85% d'indice de ressource minimum, après la correction. Ce sont des chiffres provisoires 2014, mais il indique que le Jura passe de 62,5 à 87% après correction, Genève passe de 147 à 137% ; le Valais passe de 70 à 87,6% et Zoug passe de 243 à 214%.

A une question sur le processus d'adoption de la RPT, le conseiller d'Etat explique qu'il faut trouver un consensus au sein des conférences intercantionales. Des propositions sont faites de la part des cantons contributeurs. Certaines paraissent évidentes. Même si c'est le parlement qui décide, tant que les contributeurs sont minoritaires, il paraît difficile d'enrayer les choses. Il rappelle que le calcul de l'indice des ressources se fait sur le nombre d'habitants. La structure du canton de Genève, avec un grand nombre de places de travail, fausse cet aspect, car il n'y a pas que les habitants du canton qui contribuent à la création de cette richesse, et donc à cet indice de ressources. Simplement diviser par le nombre d'habitants pour

obtenir un indice résulte en un indice beaucoup plus grand, ce qui rend le canton de Genève encore plus contributeur.

Le directeur général des finances de l'Etat indique que ceci est le seul point que le canton de Genève a obtenu avec le Tessin et Bâle il y a deux ans. Il y a eu une première période avec la RPT, 2008-2011. Pour la période qui commençait en 2011, un premier rapport sur l'efficacité de la RPT a été établi. Les cantons qui avaient un grand nombre de frontaliers avaient demandé un abattement sur les revenus des frontaliers. Ceci a été obtenu sur la période 2012-2016, avec un abattement de 25%, ce qui a été considéré comme un succès. Cela a dû passer par la Conférence des directeurs financiers, puis être approuvé par le Conseil fédéral.

Le directeur général des finances de l'Etat poursuit en expliquant que le système actuel se termine en 2015. En ce moment a lieu la consultation pour la prochaine période. Il y a des propositions des cantons donateurs et du groupe de travail cantons-Confédération pour la réforme des entreprises. Il va donc y avoir beaucoup de propositions. Dans ces Conférences intercantionales, il y a des majorités qualifiées d'une part, et les cantons urbains – Bâle, Zurich et Genève – d'autre part, ce qui rend les discussions difficiles. Le problème est qu'il existe un grand nombre de petits cantons de montagne qui ont autant de voix que les autres. Après, il faut passer par le Conseil fédéral, le Conseil national et le Conseil des Etats pour les modifications législatives

Décision

La commission décide de suivre régulièrement l'évolution de la RPT.

Audition du 1^{er} septembre 2014 de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat (DF), et de M. Jacques Beuchat, secrétaire général (DF)

Le secrétaire général du département des finances (DF) donne un point de situation sur la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT). Des consultations ont été menées à la suite de la publication du deuxième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT en mars 2014, elles ont pris fin en juin 2014.

Les points essentiels sont rappelés, à savoir que la RPT concerne une période de quatre ans et que, en milieu de période écoulée, la période suivante est préparée ; ceci débute avec la publication, par le Conseil fédéral, d'un rapport sur l'efficacité. Durant l'été 2014, le Conseil fédéral prépare son message qui est déposé, dans le courant du mois de septembre, devant les

commissions du Conseil des Etats, puis l'Assemblée fédérale se prononcera d'ici à la fin juin 2015. La nouvelle période quadriennale débutera dès janvier 2016.

Le secrétaire général du DF rappelle les flux concernés par la péréquation financière et aborde les détails des composantes du système. Il indique que le potentiel de ressources – incluant les revenus déterminants des personnes physiques, les bénéfiques déterminants des personnes morales et l'accroissement de fortune – se monte pour le canton de Genève à environ 20 milliards de francs contre environ 236 milliards pour la Suisse. Quant à l'indice de ressources, il se monte à 147% pour Genève contre 100% pour la Suisse ; l'objectif des mécanismes péréquatifs étant de ramener les cantons à faibles potentiels à un minimum de 85% de l'indice.

Le secrétaire général aborde ensuite les faiblesses du système et rappelle que les cantons donateurs ont fait des propositions pour changer le système. L'une d'elle consiste à demander que le paiement compensatoire ne soit plus directement lié à l'indice des ressources. Il précise également que, au niveau des bénéfiques déterminants des personnes morales, ces derniers sont ajustés à l'aide d'un facteur bêta en fonction de leur statut fiscal. A ce sujet, il mentionne que les cantons donateurs ont demandé l'ajustement de ces bénéfiques afin d'éviter une surpondération dans l'indice des ressources, l'exploitation fiscale du potentiel de ressources des bénéfiques des personnes morales étant plus basse que celle des revenus des personnes physiques.

La Confédération a étudié les propositions des cantons donateurs, mais elle les a refusées. Elle propose toutefois d'adapter la contribution de base à la péréquation des ressources suite à un constat de « trop-payé » d'un montant de 279 millions de francs (base 2012-2014) ; ce qui, pour le canton de Genève, représenterait une économie d'environ 30 millions de francs. Quant à la problématique de la compensation des charges excessives, la Confédération a décidé de maintenir le rapport de répartition entre les charges géo-topographiques (CCG) et les charges socio-démographiques (CCS) à 50-50%. Or, le secrétaire général du DF constate que selon le dernier rapport d'efficacité sur la RPT, ce rapport se situe plutôt autour des 20-80%. Il rappelle que les cantons donateurs ont proposé d'augmenter significativement la dotation en faveur des CCS.

Quant à l'impact de la réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) sur la RPT, le secrétaire général du DF indique que la suppression des statuts fiscaux va de pair avec la suppression des facteurs d'ajustement liés aux bénéfiques – facteurs bêta – faisant ainsi augmenter le potentiel de ressources global. Toutefois, l'effet au niveau cantonal dépend du poids des sociétés à

statut fiscal ; à ce niveau, le canton de Genève est moins exposé que d'autres cantons.

Le conseiller d'Etat chargé des finances informe les commissaires des consultations qu'il mène à Berne et avec les autres cantons. Il aborde la prise en compte de la fiscalité des personnes morales et son impact négatif sur le calcul de la capacité financière du canton. Finalement, il mentionne que les cantons bénéficiaires sont plus nombreux et que ceci jouera un rôle déterminant dans la suite du processus.

Débats

A la question de savoir si les revenus des personnes imposées à la source sont pris en compte, le secrétaire général du département des finances répond que, pour simplifier, ceux-ci ont été fondus dans ceux des personnes physiques. Il précise que dans l'assiette fiscale des personnes physiques entre un revenu imposable alors qu'en fait on parle d'une statistique d'impôt à la source qui est un revenu brut. Il informe donc qu'un premier ajustement est fait, suivi de l'enlèvement de la contribution aux communes françaises et de la prise en compte de ces assiettes fiscales de l'impôt à la source pour 75% et non pas 100% puisque l'indice est calculé par habitant.

Décision

La commission décide de continuer à suivre l'évolution de la RPT, notamment en lien avec l'ouverture de la consultation sur la troisième réforme de l'imposition des entreprises.

6.9 Système d'information de gestion des investissements

Audition du 3 février 2014 de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF), de M. Yves Fornallaz, directeur du budget (DF), et de M. Alan Rosset, responsable du budget d'investissement (DF)

Le responsable du budget d'investissement explique qu'en termes de périmètre du système d'information de gestion des investissements, il existe des outils comptables, à savoir la CFI (comptabilité financière intégrée) et un outil de planification et de contrôle de gestion qui s'appelle Ge-Invest.

Ge-Invest est un outil développé pour effectuer le suivi de la mise en œuvre de la loi. Le responsable du budget d'investissement poursuit en expliquant que ce sont les chefs de projet qui vont « décomposer » le projet en livrables, faire la planification des travaux de réalisation, effectuer les prévisions financières et identifier les risques. Les contrôleurs de gestion,

ainsi que les directions financières vont faire – quant à eux – un suivi des prévisions financières et faire du reporting qu’il soit trimestriel, annuel ou pluriannuel.

Le directeur du budget précise encore que les documents se trouvant dans Ge-Invest sont des documents de travail et que ceux-ci ne valent que par ce que le chef de projet a bien voulu entrer dans la base de données.

Décision

La commission décide de clore ce sujet, ayant obtenu l’ensemble des informations qu’elle juge utiles pour ses travaux.

6.10 Préavis techniques et financiers effectués par la direction générale des finances de l’Etat

Audition du 20 janvier 2014 de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l’Etat (DF), de M. Yves Fornallaz, directeur du budget (DF), et de M. Alan Rosset, responsable du budget d’investissement (DF)

Le responsable du budget d’investissement explique que le préavis technique et financier est délivré par la direction générale des finances de l’Etat. Il précise que pour les projets de lois de fonctionnement, le préavis est donné sur les projets de lois qui octroient une indemnité ou une aide financière. En ce qui concerne les investissements, le préavis est donné pour les projets de lois qui ouvrent et qui bouclent un crédit d’investissement.

Il souligne que la direction générale des finances va traiter en premier lieu les projets de lois issus du Conseil d’Etat et que ceux qui sont déposés par le Grand Conseil ne font pas l’objet de préavis.

Le responsable du budget d’investissement relève qu’il y a trois objectifs quant à ce préavis : en premier lieu, cela permet d’effectuer un contrôle de conformité sur le projet de loi, notamment par rapport à la LGAF. En second lieu, cela permet de faire un contrôle de forme afin de s’assurer que les documents soient présentés avec un contenu harmonisé entre les différents projets de lois qui sont déposés. En troisième lieu, cela permet d’informer le Conseil d’Etat, et de lui préciser si l’ensemble des impacts financiers sont prévus ou pas, ceci en regard de ses différentes planifications notamment financières.

Il est encore relevé que la direction générale des finances de l’Etat ne prend pas position quant au coût réel de l’objet ; en revanche, elle s’assure que les frais de fonctionnement liés au crédit d’investissement soient bien

inclus. Pour le moins, elle indique dans le préavis que ceux-ci n'ont pas été inscrits dans le projet de loi.

Il est finalement précisé que la nouvelle LGAF oblige maintenant à inscrire – dans le projet de loi – de manière exhaustive tout ce qui ressort des frais de fonctionnement liés à un investissement.

Débats

A une question sur l'existence d'un mécanisme pour empêcher le Conseil d'Etat de déposer un projet de loi (PL) si le préavis est négatif, le directeur général des finances de l'Etat répond qu'il n'y a pas de tel système, car le Conseil d'Etat est hors du système de contrôle interne qui vise l'administration.

Dans le règlement de fonctionnement, le directeur général des finances de l'Etat informe qu'ils vont proposer au Conseil d'Etat d'étendre le périmètre des contrôles. Un tel contrôle est complètement justifié pour tous les projets de lois relatifs à des limites de zones et des PLQ. Pour ce qui est des projets de lois de portée générale, il faut y réfléchir un peu plus. Quand le Grand Conseil vote une enveloppe de 500 millions de francs dont certaines parties sont imputées en fonctionnement, il serait important que les députés aient une idée à l'avance des conséquences financières du projet de loi y relatif.

Le directeur général des finances de l'Etat ajoute qu'il est possible de modifier la forme pour qu'apparaisse clairement un commentaire sur la partie investissement et sur la partie fonctionnement induit qui spécifie que le montant est à 0 F, car on n'a pas l'information, mais avec un doute. Il est tout à fait possible de le spécifier dans le règlement.

Le responsable du budget d'investissement ajoute que le préavis est associé à des tableaux financiers : sur la partie investissements et sur les impacts liés et les effets induits avec des informations précises. Il s'agit de rendre le préavis plus synthétique et plus lisible.

6.11 Règlements d'application de la LGAF

Audition du 6 janvier 2014 de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF), de M. Yves Fornallaz, directeur du budget (DF), de M^{me} Laura Bertholon, secrétaire générale adjointe (DF), et de M. Alan Rosset, responsable du budget d'investissement (DF)

Le directeur général des finances de l'Etat présente les différents règlements en vigueur liés à la LGAF (voir tableau ci-dessous).

Règlements en vigueur

Règlement sur l'établissement des états financiers D 1 05.15	LGAF Chapitre III Etats financiers	Approbation Conseil d'Etat novembre 2013 Règlement modifié entré en vigueur le 01.01.2014
Règlement sur la trésorerie de l'Etat D 1 05.20	LGAF Chapitre VI Autres engagements financiers	Approbation Conseil d'Etat novembre 2013 Nouveau règlement entré en vigueur le 01.01.2014
Règlement sur la gestion des risques D 1 10.10	LGAF chapitre VII SCI et gestion des risques	Approbation Conseil d'Etat septembre 2013 Référence à la nouvelle LGAF à introduire

Tableau tiré de l'annexe au procès-verbal de la séance du 6 janvier 2014.

Le directeur général du budget de l'Etat explique par la suite que deux règlements doivent être adaptés en priorité à savoir le règlement sur le fonctionnement – pour s'adapter par exemple totalement au MCH2 – et le règlement sur les investissements notamment pour introduire clairement la notion de planification des investissements.

Il est remarqué l'aspect prioritaire de ces modifications de règlements en ce sens que l'exécution budgétaire 2014 a déjà débuté.

Viennent par la suite : la refonte complète du règlement de la centrale commune d'achats (pour répondre aux recommandations de la Cour de comptes) ; l'adaptation du manuel comptable notamment pour clarifier certaines questions liées à IPSAS ou encore aux immobilisations et la répartition de ceux-ci entre le patrimoine administratif ou financier ; et la création d'un règlement sur la gestion des débiteurs.

Décision

La commission décide de continuer à suivre la refonte des règlements d'application de la LGAF.

Audition du 29 septembre 2014 de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF), de M. Yves Fornallaz, directeur du budget (DF), et de M. Alan Rosset, responsable du budget des investissements (DF)

La direction générale des finances de l'Etat présente le règlement sur la planification et la gestion financière des investissements (RPGFI / D 1 05.06) adopté par le Conseil d'Etat le 23 juillet 2014. Ce dernier intègre plusieurs attentes de la commission suite aux débats qui ont eu lieu à l'occasion de la refonte de la LGAF.

Le responsable du budget des investissements présente en détail le RPGFI qui est structuré en 5 chapitres et dont l'objectif est de préciser le processus relatif à la gestion des investissements et de définir l'organisation, les acteurs et les compétences associées. Il précise que le périmètre du règlement est centré sur le patrimoine administratif de l'Etat. Il indique également que des commissions de présélection des investissements seront instituées ; elles seront chargées d'émettre des préavis en matière de priorité des investissements à caractère transversal dans le cadre de la planification pluriannuelle.

Le responsable du budget des investissements informe que, au niveau du droit des crédits (chapitre III), une distinction plus claire a été faite pour les crédits d'ouvrage. Notamment, des précisions entre les études de faisabilité et les crédits d'étude distinguent ce qui est imputé en investissements, de ce qui est imputé en fonctionnement. Par rapport aux crédits de renouvellement, des critères de délimitation ont été définis permettant de distinguer un crédit de renouvellement d'un projet de loi spécifique. Quant aux projets de lois d'investissement, il souligne que seules les dépenses et les recettes d'investissement sont soumises au vote du Grand Conseil, sans inclure les charges et les revenus de fonctionnement, ces derniers étant précisés dans l'exposé des motifs du projet. Il mentionne finalement que tout projet de loi d'investissement sera associé à un préavis financier et de tableaux financiers indiquant l'ensemble des conséquences financières.

Par rapport à la gestion et au suivi des crédits d'investissement, le responsable du budget des investissements informe qu'un suivi trimestriel des lois et projets est effectué et que leur bouclage fait l'objet d'une loi de bouclage déposée et votée dans les 24 mois après la mise en service de l'actif.

Quant aux compétences des commissions parlementaires, notamment celles de la Commission des travaux et de la Commission des finances, elles sont à mettre en lien avec la notion de crédits supplémentaires. Il relève, à ce

sujet, une possible confusion dans la mise en application des articles y relatifs entre d'une part la LRGC et d'autre part la LGAF.

Le responsable du budget des investissements conclut sur la compétence des acteurs tout au long du cycle de vie des projets d'investissements. Il soulève que tout au long de ce cycle, le département des finances est corapporteur sur chacun des projets de lois d'investissement déposés.

Débats

A une question sur l'utilité des différents projets votés et notamment leur utilité pour les utilisateurs, le directeur général des finances de l'Etat observe que cela est exactement ce qui avait été demandé par la CCG et que cela a été formalisé et figure dans les annexes. Il rappelle que, suite à l'orientation de la CCG, le préavis du DF ne portera à présent pas que sur les projets de lois spécifiques mais également sur les lois de portée générale.

Le responsable du budget des investissements donne l'exemple de la H 1 50, qui a fait l'objet d'une votation de la Commission des travaux sur un crédit de 800 millions de francs de dépenses. Il remarque que ce type de demandes devra dorénavant également passer par l'intermédiaire du DF et chaque fois faire l'objet d'un projet de loi spécifique lors des exécutions.

Le directeur général des finances de l'Etat remarque que cela doit figurer dans les annexes et que, si les députés ne reçoivent pas les documents complets, ils devront le signaler. Il informe que normalement toutes les demandes de la CCG ont été reprises.

Décision

La commission décide d'entendre la direction générale des finances de l'Etat sur le nouveau règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire (RPFGB / D 1 05.04), ainsi que sur la refonte des préavis technique financier.

Audition du 3 novembre 2014 de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF), de M. Yves Fornallaz, directeur du budget (DF), et de M^{me} Eve Vaissade Xoudis, conseillère financière adjointe (DF)

La direction générale des finances de l'Etat (DGFE) présente le nouveau règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire (RPFGB / D 1 05.04) entré en vigueur le 27 août 2014.

Doté d'un périmètre plus large que le précédent règlement, il édicte les règles d'application de la LGAF au niveau des domaines de la planification

financière de fonctionnement, du budget et des droit des crédits en matière de fonctionnement, du contrôle de gestion transversal et du système de contrôle interne transversal. Le règlement améliore notamment, les compétences en termes de consignes fournies par la DGFE, ce qui faisait partie des objectifs souhaités par la CCG.

Le responsable du budget aborde le chapitre lié au pilotage des finances publiques et présente la maîtrise de l'endettement. Il précise que l'enclenchement du frein à l'endettement – dès 13,3 milliards de francs – se base sur l'endettement moyen, c'est-à-dire la moyenne des endettements à la fin de chaque mois. Ensuite, il aborde les règles liées à la réserve conjoncturelle dont l'alimentation est soumise à une double condition, à savoir un excédent de résultat et un degré d'autofinancement des investissements supérieur à 100%.

Le responsable du budget présente également le plan financier quadriennal, un outil de gestion permettant, d'une part, de mesurer les conséquences financières des projets et lois votées et, d'autre part, de mettre en perspective les ressources nécessaires pour atteindre les objectifs fixés par le Conseil d'Etat.

En réponse à l'un des souhaits de la CCG, à savoir la stabilité de l'arborescence de l'action publique, le responsable du budget rappelle que la LGAF fixe cette arborescence, c'est-à-dire la déclinaison des politiques publiques en programme, sur la législature. Le règlement quant à lui donne au Conseil d'Etat la compétence, à l'intérieur de chaque programme, d'ajuster les prestations.

En outre, le règlement précise les compétences en matière de contrôle de gestion attribuées aux départements, qui sont orientées sur le contrôle, ainsi que celles en matière de contrôle de gestion transversal, orientées sur la mise à disposition de consignes et directives.

Au niveau du budget de fonctionnement, le règlement mentionne la préparation du projet de budget et sa présentation (par programme comptable à deux positions, à l'exception du programme O04 « Surveillance de l'Etat »). Le responsable du budget rappelle la possibilité pour le Conseil d'Etat de passer des contrats de prestations, sous la forme d'une enveloppe pluriannuelle tout en respectant des conditions cumulatives, et dont le budget annuel du programme concerné est intégré au projet de budget annuel de l'Etat.

En rapport avec le droit des crédits et les crédits supplémentaires, ces derniers doivent être quantifiés et justifiés et l'autorité compétente doit être définie pour les octroyer. En rapport avec ce dernier point, il est abordé la

difficulté à déterminer les compétences, dans le nouveau plan comptable MCH2, en fonction de la nature des charges.

Finalement, la DGFE aborde les préavis dont tous les objets de loi générant des conséquences financières devront faire l'objet. De nature technique, le préavis financier atteste de la conformité du projet au cadre légal et informe le Conseil d'Etat de la prise ou non-prise en compte des conséquences financières au niveau de la planification financière. La DGFE rappelle qu'elle procède à un contrôle des aspects financiers et valide ou non le préavis. Il est ensuite présenté à la CCG, la nouvelle version des préavis qui rend ces derniers plus lisibles et clarifie les contrôles effectués.

Décision

La commission prend acte du nouveau règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire, ainsi que de la refonte des préavis financiers.

6.12 Politique des achats de l'Etat

Audition du 27 janvier 2014 de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF)

La Commission de contrôle de gestion a souhaité se pencher sur la politique des achats de l'Etat, ceci en lien avec le rapport n° 66 de la Cour des comptes sur la centrale commune d'achats (ci-après CCA).

Le directeur général des finances de l'Etat explique que l'audit de la Cour des comptes a duré près de deux ans. Il concernait au départ uniquement la CCA, puis il s'est élargi à l'ensemble des achats transversaux de l'Etat.

Il note que la CCA a été créée il y a maintenant dix ans, afin de fournir des produits au meilleur rapport qualité-prix à l'administration. Le volume d'achats de la CCA est de 117 millions de francs et représente plus de 30 000 commandes par année. Il souligne que la CCA a généré 24 millions de francs d'économie pour 2012 et a permis une standardisation des commandes à l'interne.

Le directeur général des finances de l'Etat relève que la Cour des comptes a recommandé notamment qu'il y ait des règles communes au niveau de l'Etat pour tous les achats, allant du domaine du génie civil, de l'informatique, des bâtiments aux fournitures de bureau.

Le directeur général des finances note encore que le montant global des achats – pour l'Etat – se monte à 930 millions de francs, la CCA représentant 5% de ce volume, 70% procédant des bâtiments, du génie civil et de la

direction générale des systèmes d'informations, le reste (25%) relevant de l'achat de services (mandataires et honoraires).

A cet égard, un nouveau règlement sera prochainement édicté par le Conseil d'Etat et des améliorations organisationnelles seront apportées au fonctionnement de la CCA. L'objectif est de limiter au maximum les risques pour l'Etat, de respecter les contingences juridiques mais aussi de générer des économies externes et internes (par exemple, rationaliser au mieux les procédures des commandes au sein de l'Etat).

En d'autres termes, le directeur général des finances explique les objectifs du département de la manière suivante :

- centraliser la gestion de tous les achats de fournitures et services récurrents à la centrale commune d'achats ;
- professionnaliser la gestion des appels d'offres à la CCA, à l'office des bâtiments, à la direction générale des systèmes d'informations et à la direction générale du génie civil ;
- resserrer les contrôles pour éliminer le « saucissonnage », technique qui permet d'éviter de faire des appels d'offres et, partant, qui favorise la collusion, voire la corruption au sein de l'administration ;
- centraliser et professionnaliser, au sein des départements, les contrôles de la gestion des appels d'offres, le contrôle du respect des règlements de marchés publics et la saisie des demandes d'achats ;
- centraliser la gestion de la base de données des fournisseurs à la direction générale des finances.

Débats

A une question sur les fraudes possibles, le directeur général des finances de l'Etat explique que, si la Cour des comptes a passé beaucoup de temps sur cet audit, c'était pour vérifier tout ce qui relève de la fraude, et elle n'a rien trouvé. Ils ont interviewé tous les acheteurs, regardé tous les chiffres, etc. La CCA semble donc plutôt bien gérée. En matière de collusion, rien n'a été découvert, car tous les contrôles sont en place. Toutefois, il va falloir mettre en place un tel contrôle et les mêmes règles dans les autres offices. Cela concerne beaucoup de flux, mais peu de volume. Il cite l'OBA, la DGSI et la DGGC où il y a tout un enjeu. Dans six mois, le directeur général des finances de l'Etat pourra dire si tous les plans ont été acceptés par le Conseil d'Etat.

A une question sur la surveillance des contrats passés par l'Etat dans le domaine des constructions, le directeur général des finances de l'Etat répond

que, dans le domaine de la construction, il y a une véritable préoccupation de verrouiller ces pratiques. Ceci incombe à l'OBA essentiellement qui vient d'être rattaché au DF. Le but est de mettre en place le même niveau de contrôle au sein de l'OBA que ce qu'il s'effectue à la CCA.

Décision

La commission décide de suivre la mise en œuvre du nouveau règlement relatif à la centrale commune d'achats et de lier cette thématique à celui du respect des AIMP au sein de l'Etat.

6.13 Plan décennal d'investissement (PDI)

Audition du 3 février 2014 de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF), de M. Yves Fornallaz, directeur du budget (DF), et de M. Alan Rosset, responsable du budget d'investissement (DF)

Le responsable du budget d'investissement souligne que le plan décennal d'investissement est un outil d'aide à la décision, c'est-à-dire un instrument de planification à long terme qui énonce les grandes priorités d'investissement du Conseil d'Etat. Il remarque que cet instrument porte sur une période couvrant dix années et qu'il est mis à jour toutes les années.

Le directeur du budget d'investissement note également que le plan décennal d'investissement sert de cadre financier pour établir le plan financier quadriennal (PFQ) et le projet de budget annuel.

En d'autres termes, le plan décennal d'investissement permet d'identifier la maturité des projets, de les planifier et d'en évaluer les impacts sur le plan du budget de fonctionnement. Il relève trois types de projets : celui qui a été voté (statut 1) ; le projet qui n'a pas été voté mais qui a été prévu dans l'ancienne planification (statut 2) ; les nouveaux projets (statut 3).

Le directeur du budget précise encore que l'importance du plan décennal d'investissement porte sur les charges contraintes, les amortissements, le niveau de la dette, les intérêts de la dette et l'engagement de nouvelles personnes, étant précisé qu'il y a une mise en cohérence entre le PDI et le PFQ.

Il souligne que le plan décennal d'investissement intervient en amont du PFQ, ainsi la planification des investissements sera fortement dépendante des mécanismes prévus dans la loi sur la gestion administrative (LGAF) au niveau du frein à l'endettement et du frein au déficit.

Décision

La commission décide de clore ce sujet ayant obtenu l'ensemble des informations qu'elle juge utiles pour ses travaux.

6.14 Procédure de désignation du réviseur externe des comptes de l'Etat

Présentation du 17 décembre 2014 de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat (DF), de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF), de M^{me} Alicia Calpe, directrice de la centrale commune d'achats (DF), de M^{me} Coralie Appfel Mampaey, directrice des finances et de la comptabilité (DF), et de M. Pierre-Emmanuel Beun, chef du service Etats financiers (DF), en commission conjointe avec la Commission des finances

La Commission de contrôle de gestion s'est réunie en séance conjointe avec la Commission des finances afin de discuter de l'application de l'article 21 de la loi sur la surveillance de l'Etat (LSurv/D 1 09), à savoir du principe de déléguer le choix de l'organe de révision au Conseil d'Etat, ainsi que des modalités qui s'ensuivent.

Au cours cette séance, le Conseil d'Etat a présenté les différentes options possibles relatives à cette délégation de compétence.

Décision

Au vu du nombre de questions en suspens, les deux commissions décident d'auditionner le service d'audit interne et la Cour des comptes.

Audition du 14 janvier 2015 de M. Charles Pict, directeur (SAI), de M. Mathieu Bussien, responsable d'audit (SAI), et de M. Dimitri Moatti, responsable d'audit (SAI), en présence de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat (DF), et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF), en commission conjointe avec la Commission des finances

Le directeur du SAI présente les options de collaborations possibles entre le SAI et le futur contrôleur externe. Le principe d'une collaboration avec le réviseur est accepté et souhaité par le SAI. Ce dernier s'intéresse plus particulièrement au fonctionnement de l'auditeur externe et à ce qu'il devra fournir en matière de livrables. Actuellement, le SAI délivre un rapport standard d'organe de révision, auquel est associé un rapport plus détaillé sur les problématiques comptables et financières décelées au cours des contrôles.

Le directeur du SAI donne ensuite son opinion sur les choix en matière de livrables, à savoir un audit des comptes sans spécifications particulières dans le rapport détaillé.

Puis, le directeur du SAI aborde la collaboration effective entre le SAI et le futur organe de révision en précisant que ce principe découle d'un article de loi et qu'il est prévu dans les normes d'audit suisses. Le SAI souhaiterait que cette collaboration s'inscrive dans le cadre de ses missions actuelles prévues dans la LSurv, à savoir : la fiabilité et l'intégrité des informations financières et opérationnelles, l'efficacité et l'efficience des opérations et des programmes, la protection des actifs et des informations, le respect des lois, règlements, règles, procédures et contrats. Ainsi, le SAI serait prêt à se charger du contrôle du système de contrôle interne financier et de documenter ce dernier ; il s'agit de l'option minimale, option à laquelle pourrait s'ajouter la révision d'une partie des comptes de l'Etat. Le directeur du SAI en détaille ensuite les avantages en matière de synergies et de pérennité, tout en pointant la problématique de l'indépendance du SAI.

Audition du 14 janvier 2015 de M^{me} Isabelle Terrier, présidente (CdC), et de M. Hans Isler (CdC), en présence de M. Serge Dal Busco, conseiller d'Etat (DF), et de M. Pierre Béguet, directeur général des finances de l'Etat (DF), en commission conjointe avec la Commission des finances

Le représentant de la Cour des comptes (ci-après la Cour), fait part de ses commentaires généraux sur la nature du mandat, à savoir un mandat exigeant induisant une consolidation complexe, qui implique de nombreuses activités, tout en offrant une visibilité importante. Il aborde également les compétences nécessaires dont devra disposer le futur prestataire, tant du point de vue technique que des compétences en termes de gestion de projet.

Par rapport aux choix des livrables, le représentant de la Cour indique qu'un résumé des observations importantes de l'auditeur serait un avantage.

Quant à la collaboration du futur prestataire avec le SAI, le représentant de la Cour soulève l'importance que représente la nécessaire coordination de leurs travaux, notamment en lien avec le système de contrôle interne.

En conclusion, le représentant de la Cour aborde la collaboration qui pourrait être mise en place avec la Cour dans le cadre de la mise en application de l'article 21 de la loi sur la surveillance de l'Etat.

Décision

Les deux commissions décident de se réunir au cours d'une prochaine séance conjointe de manière à discuter, au vu des auditions menées, de la suite à donner à la procédure de désignation du réviseur externe des comptes de l'Etat.

7. DÉPARTEMENT DE L'AMÉNAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE L'ÉNERGIE

7.1 Services industriels de Genève

En date du 17 mai 2014, le Grand Conseil a renvoyé à la CCG la proposition de motion M 2205-I relative à la création d'une commission d'enquête parlementaire afin de faire toute la lumière sur les investissements des Services industriels de Genève.

Le lecteur assidu se penchera sur le rapport de la commission (M 2205-I-A) qui aborde l'ensemble des discussions et décisions de la commission sur le sujet.

7.2 Problématique des opérations foncières (et du suivi de ceux-ci) sous l'angle du maillon routier Thônex – Chêne-Bourg (Communaux d'Ambilly)

Audition du 28 avril 2014 de M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat (DALE), de M. Vinh Dao, directeur de la planification et des opérations foncières (DALE), de M^{me} Saskia Dufresne, directrice des autorisations de construire (DALE), de M^{me} Céline Bourgeois, chef de projet des Communaux d'Ambilly (DALE), et de M. René Leutwyler, ingénieur cantonal (DETA)

Le Conseiller d'Etat note que le problème réside, en amont, dans les questions de déficit de planification foncière. Il note que plus un projet devient important, plus il devient complexe, et non seulement en ce qui concerne l'urbanisme.

Le conseiller d'Etat chargé du DALE relève que, derrière l'urbanisme, il y a la politique et la planification foncière, c'est-à-dire la capacité à maîtriser le terrain que l'on veut voir évoluer. Il remarque que le rattachement du service des opérations foncières à l'office du logement, devenu pour le coup un office du logement et de la planification foncière, va permettre de mieux répondre à ces nouveaux défis. Il souligne, dans le même temps, le nouveau rôle du DALE en tant que pilote des grands projets d'urbanisation.

Le directeur de la planification et des opérations foncières complète les propos du magistrat en indiquant la nouvelle stratégie de coordination mise en place avec les directions constructrices de l'Etat, tant avec l'office de l'urbanisme qu'avec la direction général du génie civil.

Pour les Communaux d'Ambilly, le conseiller d'Etat note que, à son sens, ce qui a manqué est que le projet a été mené en fonction du plan directeur de quartier indépendamment de la question de l'infrastructure routière. Le chef

de projet des Communaux d'Ambilly précise par la suite le déroulement du projet en faisant un bref historique et l'ingénieur cantonal complète cette intervention sous l'angle des infrastructures routières.

Il s'ensuit une discussion sur les rapports entre l'administration et les propriétaires, notamment quant aux négociations qui se font entre les deux acteurs.

En conclusion de la présentation de la situation, le conseiller d'Etat informe la commission qu'une *task force* dédiée aux Communaux d'Ambilly a été mise en place et que celle-ci serait pilotée au niveau du secrétariat général. Il souligne que cela permettra une meilleure coordination et que cela assurera l'objectif de livraison des 680 logements pour fin 2017, correspondant à ce qui avait été planifié initialement.

Décision

La commission décide de clore le sujet, les réponses apportées par les représentants des départements étant jugées complètes.

7.3 Office du logement (rapport SAI n° 14-16)

Audition du 27 octobre 2014 de M. Charles Pict, directeur (SAI), de M. Jean Vilaseca, responsable d'audits informatiques (SAI), et de M. Mathieu Bussien, responsable d'audits (SAI)

La commission a traité du rapport n° 14-16 du service d'audit interne (SAI) au cours de sa séance du 27 octobre 2014.

Décision

La commission, après discussion sur les points soulevés et sur la base des réponses données à ses interrogations, prend acte de ce rapport.

7.4 Office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF)

Audition du 8 décembre 2014 de M. Antonio Hodgers, conseiller d'Etat (DALE), et de M. Michel Burgisser, directeur général (OCLPF)

Le représentant du DALE détaille les raisons du rattachement de la cellule LDTR (en lien avec la loi sur les démolitions, transformations et rénovations de maisons d'habitation / L 5 20) au sein de l'office cantonal du logement et de la planification foncière (OCLPF). Il explique que la LDTR, en tant que

système législatif, est fondamentalement liée à la politique du logement et qu'elle est comprise en tant que telle par les acteurs de ce marché. En outre, il s'agissait de donner une cohérence à la politique du logement menée par le département et de pouvoir bénéficier des interactions que permet ce rattachement, notamment en termes de soutien apporté par les collaborateurs de l'office du logement, qui sont mieux à même de le faire que ceux de la police du feu ou des chantiers.

Le directeur général de l'OCLPF mentionne que le rattachement a effectivement eu lieu le 1^{er} septembre 2014. En termes de gestion du personnel, la cellule LDTR calque ses besoins en fonction de ses deux grands volets d'activité – à savoir, premièrement, l'instruction et le suivi des préavis, le cas échéant des demandes d'infractions, et, deuxièmement, la vente d'appartement (art. 39 LDTR). Le premier volet emploie actuellement 3,8 ETP, alors que le second emploie 1 ETP. Le service a connu des retards de traitement importants dus à des problèmes d'absence maladie de longue durée et un départ à la retraite. Pour pallier la situation, la direction a effectué un travail important afin de recruter ou redéployer des collaborateurs et ainsi assurer une certaine continuité.

Le directeur général de l'OCLPF rappelle que même si la nature des activités de la cellule LDTR et de l'OCLPF ne sont pas identiques, des synergies en termes de compétences ont pu être trouvées, via des moyens de formation, ce qui a permis d'épauler les collaborateurs de la cellule LDTR.

Le directeur général de l'OCLPF détaille l'état du retard pris, notamment au niveau de la situation du traitement des autorisations en procédure accélérée (APA), procédure qui a été maîtrisée car il n'y plus que 6 préavis demandant un traitement. Le service a fourni un travail important pour délivrer les APA dans un délai de 30 jours pour environ 70% des dossiers. Il informe également qu'il y a eu une augmentation du nombre de dossiers déposés suite à cette accélération de traitement. Au niveau des demandes définitives, il y a 80 dossiers en attente de préavis, ventilés de la manière suivante : 15 dossiers concernant la transformation, 24 les aménagements, 28 les surélévations et 18 les rénovations/transformations.

Le directeur général de l'OCLPF constate que, du point de vue du rendement, l'OCLPF n'est pas encore totalement sous contrôle mais que la situation actuelle permet d'obtenir une image de la situation et ainsi de pouvoir établir une stratégie permettant de résorber le retard pris.

Débats

A une question sur la perte de dossiers, le représentant du DALE souligne qu'il y a en effet des dossiers qui sont perdus physiquement ou qui sont volés. Il constate que ce sont des affaires très sérieuses auxquelles il faut répondre par la dématérialisation de la procédure des autorisations de construire.

Une commissaire demande, concernant les dénonciations faites par des locataires, principalement sur des infractions possibles à la LDTR, quel est l'état de la situation puisqu'il y a du retard et comment la situation pourra être améliorée.

Décision

La commission se dit rassurée par la situation présentée et indique qu'elle suivra l'évolution du dossier au vu de l'établissement de la stratégie de l'office et des questions en suspens.

8. DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ÉCONOMIE

8.1 *Service des contraventions*

Audition du 12 mai 2014 de M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat (DSE), de M. Guy Reyfer, directeur du support et de la logistique de la police (DSE), et de M^{me} Masha-Hélène Alimi, directrice du service des contraventions (DSE)

Le conseiller d'Etat explique en préambule qu'il a souhaité être auditionné par la commission afin de faire un point de situation, une année après l'entrée en fonction de la nouvelle directrice du service des contraventions. Il relève que, pour lui, ce service est un service stratégique qui présente des risques accrus.

La directrice du service des contraventions précise les montants de rétrocession (c'est-à-dire le montant des recettes rétrocédées aux communes) liés aux amendes d'ordre et aux ordonnances pénales. Elle note que plus de 2 millions de francs ont été rétrocédés en 2013 aux communes et que plus de 280 000 F ont été purgés à cause du retard de traitement des dossiers.

La directrice relève que les pertes (ici les purges) proviennent soit d'un acte métier – par exemple une transmission d'un acte de défaut de bien au service du contentieux de l'Etat – soit par le fait d'affaires irrécouvrables, induit par la comptabilisation de la perte à la prescription de l'affaire. La directrice souligne que, suite à la demande des communes, les listes des affaires payées et purgées sont maintenant transmises mensuellement pour plus de transparence.

En ce qui concerne les recommandations de l'ICF, la directrice remarque que l'inspection cantonale des finances a émis 38 recommandations. Elle présente et commente – à la commission – un tableau de suivi de l'état d'avancement de résolution de celles-ci.

En conclusion, le conseiller d'Etat relève l'évolution positive du service des contraventions tout en remarquant qu'il convient d'éviter la création de nouveaux goulots d'étranglement qui pourraient mettre à mal le fonctionnement du service. Il ajoute qu'il est nécessaire d'adapter au mieux l'organisation du service aux nouveaux impératifs politiques, administratifs et judiciaires.

Débats

A une question sur les communes qui ne font pas appel à la Fondation des parkings (FDP), le conseiller d'Etat remarque que certaines communes ont

fait le choix d'engager des contrôleurs du stationnement alors que d'autres ont fait appel à la FDP, mais il relève que toutes les amendes arrivent au SDC. Il constate que c'est le choix de la commune mais que la gestion de l'amende incombe dans tous les cas de figure au SDC.

La directrice du service des contraventions informe que le service qui inflige l'amende l'encaisse mais que le SDC est là pour le recouvrement, c'est-à-dire que c'est le service informatique de l'Association des communes de Genève qui envoie les amendes au SDC pour recouvrement.

Décision

La commission décide de poursuivre ses travaux concernant le traitement des contraventions en prévoyant une prochaine audition. Un rapport de suivi sera également transmis par le département.

En date du 27 novembre 2014, un rapport sur les mesures prises pour mettre à jour le SDC est transmis à la commission. Les commissaires en prennent connaissance au cours de leur séance du 8 décembre 2014.

Décision

La commission décide d'effectuer un suivi de ce rapport dans le courant du 1^{er} trimestre 2015.

8.2 Répertoire des entreprises et projet REG@

La Commission de contrôle de gestion a été sollicitée au mois de septembre 2014 par la Commission des finances pour effectuer le suivi de la L 10514 ouvrant un crédit d'investissement de 3 517 100 F pour la refonte du répertoire des entreprises et le développement d'un référentiel adapté à l'administration en ligne. La mauvaise gestion associée à ce projet est à l'origine de cette demande de la Commission des finances.

Audition du 27 octobre 2014 de M. Charles Pict, directeur du SAI, de M. Jean Vilaseca, responsable d'audits informatiques (SAI), et de M. Mathieu Bussien, responsable d'audits (SAI)

La commission a traité du rapport n° 14-17 sur l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) – Projet REG@ au cours de sa séance du 27 octobre 2014.

Décision

La commission décide de poursuivre ses travaux dans le cadre du suivi de la L 10514. Elle propose d'auditionner le directeur général de la DGSI (se référer au point 8.4 qui traite en partie du REG@).

Séance du 12 janvier 2015 : discussion interne

La commission discute de l'organisation de ses travaux en relation avec le projet REG@, elle décide de sonder les entités utilisant le répertoire des entreprises pour connaître son utilité ainsi que les liens existants avec d'autres répertoires d'entreprises.

Décision

La commission décide de consulter l'Union des associations patronales genevoises (UAPG), la Chambre de commerce, d'industrie et des services de Genève (CCIG), la Communauté genevoise d'action syndicale ainsi que la section Registre des entreprises et des établissements de l'Office fédéral de la statistique.

8.3 Service du commerce

Audition du 1^{er} décembre 2014 de M. Pierre Maudet, conseiller d'Etat (DSE), de M. Jean Genolet, directeur du service du commerce (SCOM), de M. Marc Antille, directeur du contrôle interne (DSE), et de M. Luc Broch, premier-lieutenant (police cantonale de Genève)

Le représentant du DSE informe qu'il a souhaité être entendu par la Commission de contrôle de gestion afin de présenter la mise à niveau effectuée au service du commerce (SCOM), service qui est considéré comme présentant des difficultés majeures. Il informe que le SCOM va rejoindre l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (OCIRT) dès le 1^{er} janvier 2015 et que ses activités relèvent de la politique publique L 03 Régulation du commerce.

Le directeur du SCOM rappelle les buts et l'organisation du service, à savoir un service comportant quatre secteurs d'activité (autorisations, inspectorat, juridique et métrologie). Le SCOM est doté de 30,7 ETP mais fonctionne en réalité avec plus d'employés grâce au recours à du personnel EFTI (emploi temporaire fédéral individuel). En termes de budget, il informe que les recettes du SCOM se montent à 5,3 millions de francs, avec un degré de couverture des charges à 112,7%.

Le directeur du SCOM expose ensuite les chiffres clés des trois dernières années et constate que le nombre d'établissements publics est resté stable, les chiffres relatifs aux autorisations ayant trait à la loi sur la vente à l'emporter des boissons alcooliques (LVEBA) ont fortement augmentés, il est noté une baisse du nombre de plaintes pour nuisances sonores et du nombre d'établissements publics contrôlés ; quant au nombre de rapports d'infraction, il ne fléchit pas.

Le directeur du SCOM précise que suite à la sortie du rapport de la Cour des comptes – rapport n° 33 publié sur le site de la Cour –, le SCOM a vu son rôle se réorienter, d'un rôle de conseil à un rôle de régulateur (police du commerce). Il énumère ensuite les problématiques à résoudre, tel un retard dans le traitement des dossiers d'infraction, la communication inter-secteurs à améliorer, l'adaptation des activités en fonction des mises à jour législatives, une base de données informatiques obsolète, etc. Pour pallier ces problématiques, le SCOM a revu son organisation, il a mis en place une série de tableaux de bord permettant d'améliorer la conduite du service, des applications informatiques temporaires ont permis l'attente du développement d'une nouvelle base de données centralisée et des améliorations ont été apportées au niveau des opérations (procédure, réévaluation des tableaux de sanction et coordination avec les partenaires sociaux). Sur les douze derniers mois, les résultats sont positifs, le taux d'absentéisme a fortement diminué, un nombre élevé de commerces posant problème ont été fermés, le nombre de plaintes pour nuisances a fortement diminué, le nombre de passagers pris en charge à l'aéroport a été régulé, 1150 chauffeurs ont été régularisés et il n'y a plus eu de grève des taxis.

Le directeur du SCOM présente ensuite les perspectives internes, à savoir la responsabilisation des collaborateurs, un nouveau concept d'engagement des inspecteurs, des synergies à déployer via le rattachement à l'OCIRT, la stabilisation du secteur juridique. Vis-à-vis de l'extérieur, un recadrage des missions et responsabilités du SCOM aura lieu.

Le directeur du SCOM aborde finalement le suivi des rapports d'infractions et mentionne qu'en 2014 le nombre de rapports en retard se monte à 950, mais que plus de 55% auront pu être traités à fin 2014. Une *task force* a été mise sur pied pour combler le retard.

A ce sujet, le représentant du DSE informe qu'un principe d'amnistie a été décidé par le précédent magistrat. Bien que non favorable, il précise que l'amnistie permettra au SCOM de combler le retard au niveau des rapports d'infraction ; toutefois, une classification des rapports en fonction de degrés de gravité a été effectuée afin de permettre le traitement des dossiers amnistiés et non amnistiés. Les dossiers pour motifs pénaux ne seront quant à

eux pas amnistiés. Il souligne que l'amnistie n'est pas une grâce mais l'oubli d'une faute.

En conclusion, le conseiller d'Etat relève que l'évolution du service est positive et que la prochaine fusion avec l'OCIRT devrait permettre une meilleure répartition des missions et ainsi de dégager des solutions pérennes.

Débats

A une question sur le nombre d'infractions pénales, le directeur du SCOM répond qu'il y a exactement 318 rapports de nature pénale et que ces derniers ne sont pas amnistiés.

Décision

La commission prend acte de cet état des lieux jugé positif et décide de prévoir une audition du service une fois la fusion avec l'OCIRT effective.

8.4 Gouvernance des systèmes d'information

Audition du 19 janvier 2015 de M. Eric Favre, directeur général (DGSI)

Le représentant de la DGSI indique que, peu de temps avant son arrivée à la DGSI, un audit avait été demandé par le conseiller d'Etat chargé du DSE. Terminé en juin 2013, cet audit relevait plusieurs faiblesses, notamment en termes de gouvernance. Depuis, le règlement sur l'organisation et la gouvernance des systèmes d'information et de communication (ROGSIC) a été adopté par le Conseil d'Etat permettant de clarifier les rôles et responsabilités de la DGSI ainsi que de renforcer son rôle dans la conduite de projets. Une commission de gouvernance interdépartementale garantit également aujourd'hui la transparence des travaux de la DGSI et en priorise les besoins.

Le représentant de la DGSI aborde ensuite quelques chiffres en lien avec la DGSI. Il existe notamment 92 systèmes d'information répertoriés, la DGSI emploie 540 personnes pour 130 000 personnes gérées par les systèmes d'identification. 124 millions de dossiers sont stockés dans le système de gestion. Une comparaison est effectuée entre les chiffres émanant de la DGSI et les chiffres issus de la moyenne des cantons et du Gartner Group (moyenne internationale). Il ressort de cette comparaison que, au niveau de l'informatique de l'Etat, les dépenses d'investissement sont privilégiées par rapport aux dépenses de fonctionnement, ce qui représente une proportion inversée par rapport au benchmark.

Le représentant de la DGSi aborde ensuite les crédits d'ouvrage encore ouverts à la DGSi, en distinguant ceux qui sont en cours de bouclage auprès de la sous-commission informatique de la Commission des finances. Puis, il mentionne le crédit de renouvellement 2011-2014 (anciennement crédit de programme) qui s'élevait à 220,4 millions francs. Le crédit de renouvellement pour la période suivante qui durera 5 ans s'élève à 153,35 millions de francs soit une baisse de l'ordre de 44%. Ce crédit de renouvellement sera composé d'une enveloppe consacrée au maintien de la valeur patrimoniale des systèmes d'information et leur adaptation aux nouvelles normes légales et/ou techniques, la seconde enveloppe sera dévolue aux évolutions demandées par les départements. Finalement, est abordé la distinction entre les crédits de renouvellement et les crédits d'ouvrage et le risque de détournement du crédit de renouvellement pour financer un crédit d'ouvrage.

Le représentant de la DGSi indique qu'en termes de gouvernance, il est prévu tout une série d'éléments permettant de maîtriser ce risque. Notamment, tous les nouveaux crédits d'ouvrage complexes seront généralement précédés par le dépôt d'un crédit d'étude, les crédits d'investissement seront dorénavant bouclés dans les 6 mois qui suivent la fin du projet, des montants seuils seront définis entre ce qui peut être financé par le crédit de renouvellement, de ce qui doit être impérativement financé par un crédit d'ouvrage. Il aborde également le plan d'assurance qualité dans le domaine des SIC, en cours de révision, ainsi que le degré de maturité du système de contrôle interne de la DGSi. Il mentionne également que celle-ci est sous contrôle permanent du SAI, qui dispose d'une équipe de réviseurs informatiques directement placée au sein de la DGSi; la Cour des comptes assure également un contrôle de la DGSi.

Le représentant de la DGSi conclut en détaillant les outils de *reporting*, mis à jour et dont disposeront le Conseil d'Etat et le département des finances pour les crédits de renouvellement, permettant ainsi un meilleur contrôle en cas d'éventuel dépassement. Il indique également, en rapport avec des interrogations des commissaires, que concernant le projet REG@, ce dernier est gelé et que plus un franc n'est dépensé sur ce crédit depuis le mois de septembre 2013.

Débats

A une question sur la sous-traitance, le représentant de la DGSi répond que les 540 personnes correspondent au personnel interne et externe de la DGSi. Le rapport de la CdC de 2013 indiquait que 35% des collaborateurs étaient externes. Dans le système public, selon le Gartner Group, la moyenne

est de 10%. L'effet principal est financier car l'externe coûte environ 37 000 F de plus par an qu'un fonctionnaire. Le Grand Conseil s'est déjà prononcé sur ce point. La COFIN a fait preuve d'une grande compréhension des problèmes rencontrés par la DGSI. Depuis 2011, la DGSI a réduit ses effectifs totaux de 20%, soit 111 ETP. De gros efforts ont donc été consentis et il n'y a plus un seul informaticien au sein des départements.

A une question sur le rapport entre le fonctionnement et l'investissement, le représentant de la DGSI répond que la DGSI gère trois types d'objets financiers : budget de fonctionnement, crédit de renouvellement et crédit d'ouvrage. Il y a eu une fâcheuse tendance au dépassement sur les crédits d'ouvrage, dans le passé. Le crédit de programme, échu en 2014, a plutôt été utilisé pour financer du fonctionnement sur les SI. Lorsque des ajustements sont apportés à un système d'information (SI) sans plus-value patrimoniale, le budget de fonctionnement devrait être utilisé. A l'Etat de Genève, l'argent était plutôt pris sur le crédit de programme. Comme le crédit de renouvellement est aussi sous pression, il n'y a plus d'échappatoire et le seul espoir est enfin de gérer au mieux les deniers publics. Les chiffres communiqués montrent que les députés, en votant des budgets d'investissement et de fonctionnement, ont eu une tendance à privilégier les investissements. L'administration dispose d'un ratio d'investissement plus fort que dans les autres collectivités publiques. Il s'agit d'une sorte d'effet « start-up ». Dans l'informatique, un franc d'investissement a pour corollaire 20 centimes en fonctionnement. Ce phénomène implique qu'en favorisant trop l'investissement, un budget « boule de neige » est créé. Il s'agit dorénavant de reprendre la main sur ce train de dépenses.

A une question sur la valeur d'un système d'information, le représentant de la DGSI répond qu'il existe plusieurs méthodes. Les chiffres fournis se basent sur les informations fournies par les directeurs des SI des départements. Il s'agit de la valeur qu'il faudrait investir s'il fallait reconstruire complètement le SI en repartant de zéro. Le biais est que cela a été immédiatement mis en perspective avec la clé de répartition du crédit de programme. Certains directeurs ont donc gonflé la valeur de leur SI. A leur décharge, ce travail est très difficile car la qualité du traitement de l'information est faible. Avec la DGFE, il a été décidé de diviser le crédit de renouvellement par SI afin de disposer de chiffres précis du point de vue comptable.

Décision

La commission prend acte de cet état des lieux et accepte la proposition de la direction de la DGSJ d'obtenir un suivi annuel des crédits de renouvellement.

9. DÉPARTEMENT DE L'INSTRUCTION PUBLIQUE, DE LA CULTURE ET DU SPORT

9.1 *Rapport ICF sur la direction médico-psychologique de l'office médico-pédagogique*

Audition du 14 avril 2014 de M. Charles Pict, directeur (ICF), et de M. Mathieu Bussien, responsable d'audits (ICF)

Les représentants de l'ICF relève que le contrôle de l'ICF a porté sur la mise en œuvre du système de contrôle interne au sein de la direction médico-pédagogique de l'office médico-pédagogique, de la gestion des ressources humaines, du processus de facturation et de la prise en compte des risques dans le cadre du projet HYGIE qui est la mise en place d'un nouvel progiciel.

L'ICF remarque que des bases légales et réglementaires sont à compléter en ce sens que certaines prestations de la direction médico-pédagogique ne sont pas prévues de manière claire dans le cadre légal actuel.

Par ailleurs, l'ICF relève que le PL 11291 ne corrige pas ces lacunes juridiques.

Outre ces éléments, l'ICF a relevé plusieurs problématiques touchant à la formalisation de l'organisation de la direction médico-pédagogique, à la gestion des ressources humaines, aux calculs des indicateurs de performance et à la gestion des risques.

Débats

Lors de sa séance du 28 avril 2014, la Commission de contrôle de gestion a brièvement discuté du traitement du rapport ICF mentionné ci-dessus.

Décision

La commission décide d'auditionner la conseillère d'Etat chargée du département de l'instruction publique, de la culture et du sport.

Audition du 2 juin 2014 de M^{me} Emery-Torracinta, conseillère d'Etat (DIP), et de M^{me} Deborah Sciarrino, directrice du contrôle interne (DIP)

La conseillère d'Etat chargée du DIP relève un certain nombre de soucis avec le fonctionnement de l'OMP, un office relativement récent qui fonctionne à coût constant et qui doit faire face à l'augmentation continue du nombre de jeunes pris en charge alors que les structures sont pleines.

Elle relève que, à son arrivée au DIP, elle a dû s'opposer à l'engagement de deux directeurs opérationnels pédagogiques car elle désirait d'abord réorganiser l'OMP. Elle a ainsi demandé une analyse interne (réalisée par le contrôle interne et la DRH du DIP) sur la partie liée à l'enseignement spécialisé – un travail effectué en parallèle au travail de l'ICF sur la partie médico-thérapeutique. Les conclusions de cette analyse mettent notamment en avant des difficultés de type organisationnel au niveau des processus, des procédures et de la gestion transversale. En réponse à ceci, la conseillère d'Etat mentionne qu'il y aura une première phase de mise en œuvre des moyens d'action dès la rentrée ou à l'automne. Ensuite, une phase organisationnelle permettra de stabiliser l'office en un an et demi voire deux.

La directrice du contrôle interne mentionne que le problème principal de l'OMP se situe au niveau du manque de base légale. Elle ajoute que le deuxième point problématique est la gestion des ressources humaines induite notamment par une structure hiérarchisée au minimum (8 cadres pour 500 collaborateurs) avec peu d'encadrement.

La conseillère d'Etat ajoute qu'une partie des demandes de l'ICF sont en lien avec un projet de loi actuellement en consultation auprès de la Commission de la santé (PL 11291). Toutefois, elle relève que ce PL en discussion comporte quelques difficultés et précise que ce qui ne sera pas formalisé dans le PL pourra l'être dans un règlement d'application.

Débats

A une question sur le PL 11291, la conseillère d'Etat chargée du DIP répond que, l'OMP touchant également au domaine de la santé, il y a tout le problème de savoir qui fait quoi entre le domaine médical (DEAS) et ce qui ressort du DIP. Il faut savoir qu'à Genève il y a toujours eu une volonté politique de lier les deux choses. Cela a été une volonté historique qui date de l'entre-deux-guerres d'avoir une structure où l'on prend les jeunes dans leur ensemble aussi bien s'il y a des problèmes pédagogiques ou thérapeutiques. La conseillère d'Etat chargée du DIP a le sentiment que les députés se saisissent d'un projet de loi (qui était purement structurel et qui permettait de formaliser certaines choses et de mettre des bases légales, mais qui n'avait pas de contenu autre) pour faire le procès du SPMi et de l'OMP ou s'interrogent pour savoir qui, entre le DIP et les HUG, doit faire les choses.

La conseillère d'Etat chargée du DIP pense qu'il serait peut-être intéressant de communiquer à la Commission de la santé le fait qu'il est nécessaire d'avoir des bases légales sur un certain nombre de choses qui sont faites actuellement, notamment par l'OMP.

A la question de savoir si le Conseil d'Etat a l'intention de compléter le PL 11291, qui ne répond pas complètement à la problématique des bases légales, par un nouveau PL, la conseillère d'Etat chargée du DIP précise qu'une base légale peut aussi être un règlement. L'idée est que ce qui n'est pas formalisé dans une loi adoptée par le Grand Conseil – pour autant que la loi soit votée – pourra l'être sous la forme d'un règlement du Conseil d'Etat.

La conseillère d'Etat chargée du DIP explique que l'idée de ce projet de loi était d'avoir une loi-cadre générale et établissant qui fait quoi (sans nommer l'OMP ou le SMPi). Cela n'allait pas au-delà. Il ne s'agissait par exemple pas de définir de quelle manière un enfant doit être retiré à sa famille. Il faut néanmoins dire qu'il y a une structure qui s'occupe de placements d'enfants et il faut qu'elle ait une base légale, mais il ne s'agissait pas d'aller dans plus de détails.

L'idée est de se mettre d'accord sur un certain nombre de points et de revenir avec des propositions d'amendements à la Commission de la santé. Cela devrait avoir lieu à l'automne, mais on peut imaginer qu'il faudra une année pour qu'un texte soit voté.

La conseillère d'Etat chargée du DIP estime en effet que c'est sans doute une question de société. Il faut savoir qu'il y a une explosion des troubles psychiques dans la population et pas seulement chez les jeunes. Cela est un peu inquiétant, mais on s'aperçoit également que, si l'on ne faisait pas ce travail, on prendrait des risques importants. D'ailleurs, un des risques majeurs du département tel qu'il a été identifié est l'absence d'une structure résidentielle pour des jeunes qui souffrent de problèmes psychiques importants. Aujourd'hui, ces jeunes sont envoyés dans certains cas à La Clairière, quand bien même ils n'ont pas forcément commis de délit. Et quand ils n'ont pas commis de délit, ils risquent bien d'en commettre si on les laisse dans la nature. Il y a ainsi une discussion entre le DIP et le DSE pour dire qu'il y a une vraie problématique et qu'il faut faire quelque chose pour ces jeunes.

La directrice du contrôle interne explique que les procédures de détection sont plutôt efficaces. Elles se sont précisées et sont pluridisciplinaires. On ne peut ainsi pas dire que c'est seulement l'enseignement ordinaire qui a tendance à vouloir expulser des enfants. Les enfants sont clairement plus problématiques qu'avant. Par contre, les procédures mises en place sont multi-regards. Une partie est ainsi destinée à l'enseignant et à l'explication de problématiques, mais il y a aussi les évaluations médicales et psychologiques et certaines évaluations de compétences scolaires qui ne permettent pas, selon les résultats, d'entrer en enseignement spécialisé même si le comportement de l'enfant en lui-même est catastrophique et met en péril une classe entière à

lui seul. Concernant les raisons de cette explosion, il est vrai que cet office a été créé au moment où les directeurs d'établissements du primaire l'ont été également et qu'une procédure de déploiement d'évaluation des élèves en difficulté avait été mise en œuvre. Il y avait eu alors une explosion des demandes qui ont diminué depuis, mais on était effectivement passé de 200 à 1100 demandes sur six inspecteurs de l'époque. D'où la question autour de la nécessité d'un office, de la professionnalisation et de la mise en place d'une organisation différente.

La directrice du contrôle interne pense que la réponse apportée est juste. Le DIP a essayé de faire un benchmark sur d'autres cantons et le canton de Genève est applaudi pour la qualité du service (la mission à l'enfant) qui est donné. Au final, ces capacités de réussite sont bien supérieures à ce que l'on pourrait prévoir si on n'avait pas ces mesures de soutien et de suivi. L'office a été créé sur une base où les directeurs avaient la permission d'énoncer leurs problèmes. Par ailleurs, le cadrage, même s'il n'est pas là dans d'autres domaines, au niveau du point d'entrée, est assez précis et il ne permet pas de faire n'importe quoi pour une direction d'établissement ou un ensemble d'enseignants.

La directrice du contrôle interne ajoute que, toutes les structures étant pleines, quand ces cas arrivent, les enseignants doivent parfois patienter plus d'une année pour que les places se libèrent et que l'on puisse donner la bonne réponse à ces situations.

La conseillère d'Etat chargée du DIP confirme que toutes les structures sont actuellement pleines ou quasi pleines et qu'il n'est plus possible de faire face aux besoins en cours d'année. Il faudra même ouvrir quelques places supplémentaires à la rentrée, sans moyens. En effet, il y a un vrai problème qui pèse sur l'OMP. Faute de places suffisantes en institutions pour adultes (les handicapés adultes qui ont besoin d'un cadre protégé), les jeunes adultes restent dans les structures où ils sont. Il y a ainsi un véritable problème à la rentrée 2014 et la situation sera encore pire à la rentrée 2015. Sans l'ouverture de structures dans le département du conseiller d'Etat chargé du DEAS, la conseillère d'Etat chargée du DIP ne sait pas comment faire. En effet, à un moment donné il faut que les jeunes adultes quittent l'école. Ils doivent aller dans des structures pour adultes alors que c'est le DIP qui assume ces cas actuellement.

La conseillère d'Etat chargée du DIP fait savoir qu'il y a beaucoup de choses intéressantes qui se mettent en place maintenant dans l'idée du développement d'une école inclusive. Il y a de plus en plus de rapprochements. Il y a par exemple deux expériences intéressantes. Tout d'abord, il y a eu des enseignants de l'EFEP de Saint-Gervais qui ont créé des

liens avec le cycle d'orientation de Montbrillant (avec l'accord de la direction) et on a ouvert une dixième année CT (communication technologie) composée en partie de jeunes de regroupement 1 de neuvième année (qui devaient soit doubler, soit aller dans cette dixième année un peu particulière) et en partie de jeunes qui viennent soit des EFP, soit de centres de jours (enseignement spécialisé). On a donc créé une classe avec cette double population et apparemment cela marche étonnamment bien avec des jeunes très satisfaits. Un autre exemple existe à l'école de la Roseraie où un dispositif a été mis en place. Les enseignants de l'enseignement ordinaires et ceux de l'enseignement spécialisé travaillent en collaboration. Il y a ainsi 24 enfants dans l'enseignement spécialisé qui sont, lors de petits moments, uniquement entre eux, mais en grande partie dans des classes ordinaires. La particularité est qu'il y a des duos d'enseignants. La conseillère d'Etat chargée du DIP a ainsi assisté à un cours où il y a un enseignant de la classe ordinaire avec plusieurs enfants de l'enseignement spécialisé. On a demandé à la conseillère d'Etat chargée du DIP si elle pouvait reconnaître les enfants de l'enseignement spécialisé et elle n'a pas su répondre. Il était ainsi extrêmement intéressant de voir travailler les enfants de l'enseignement spécialisé avec les enfants de l'enseignement ordinaire. Il y a donc beaucoup de choses qui se font, mais cela est parfois masqué par de gros problèmes de communication et des couacs organisationnels qui font qu'on ne voit plus la réalité de ce qui se passe. Il faut par exemple se rendre compte qu'une des secrétaires générales adjointes du DIP passe 40% de son temps sur l'OMP et ses problèmes de gestion ou de personnel. La conseillère d'Etat chargée du DIP se réjouit donc de pouvoir restructurer cet office un peu mieux.

Décision

La commission décide d'attendre le point de situation de la conseillère d'Etat d'ici à fin 2014 / début 2015, suite à son audition et à l'analyse interne menée au sein de l'OMP.

9.2 Service de protections des mineurs

Audition du 17 novembre 2014 de M^{me} Emery-Torracinta, conseillère d'Etat (DIP), et de M^{me} Francine Teylouni, directrice générale de l'office de l'enfance et de la jeunesse (DIP)

La conseillère d'Etat chargée du DIP détaille les conclusions du rapport d'audit VOGEL concernant l'évaluation de la charge de travail des intervenants en protection de l'enfance (IPE) du service de protection des mineurs (SPMi). Plusieurs mesures ont été entreprises suite à la sortie du rapport, notamment sur la question des locaux ou sur celle liée à l'organisation du SPMi. Elle aborde ensuite le nombre de dossiers moyens traités par collaborateurs, en regard du quota indicatif résultant du rapport d'audit (se situant à 48) ; elle précise que l'ensemble des dossiers gérés au sein du service a pu, grâce aux ressources supplémentaires accordées par le Parlement, baisser d'environ 10% à ce jour, le nombre de dossiers moyen par intervenant se situant à la date de l'audition à 55,69. Quant à la totalité des situations suivies par l'ensemble des sections du SPMi, ce chiffre tourne autour des 4500 dossiers.

La représentante du DIP informe que la question des locaux reste problématique et inquiétante notamment en lien avec les demandes de remplacements et de congés de longue durée. Cette problématique l'a amenée à prendre des mesures, notamment en saisissant le médecin-conseil de l'Etat. La question de la suite à donner à cette problématique est actuellement étudiée.

La directrice générale de l'office de l'enfance et de la jeunesse ajoute que les locaux génèrent plusieurs soucis tels que des difficultés de concentration, tant en regard des types de métiers exercés au SPMi que des nombreux rapports devant être rédigés à l'attention du Pouvoir judiciaire.

La représentante du DIP conclut en relevant que la situation au SPMi s'est calmée, mais que des améliorations doivent encore être apportées.

Débats

A une question sur les locaux, la conseillère d'Etat chargée du DIP répond que son avis n'est pas définitif sur la question mais qu'il y a un vrai problème. Elle est obligée de travailler en parallèle sur l'aménagement des locaux mais il n'est pas possible de les fermer. Elle indique que les choses sont améliorées au mieux et qu'un certain nombre de choses ont été faites. Elle constate qu'il y a un aspect personnel et un aspect organisationnel et que donc tout est fait pour améliorer les conditions de travail et pour répondre à ce que disait M. Vogel.

La directrice générale de l'OEJ répond que plusieurs questions se sont cristallisées autour de la question du déménagement. Cette question du déménagement, avec toutes les difficultés liées, a permis à la nouvelle directrice, qui prenait ses fonctions dans les nouveaux locaux le 1^{er} octobre 2013, d'être tout de suite dans une relation proche avec l'ensemble des collaborateurs. Elle souligne que son service est trop grand pour une gestion managériale de proximité et trop petit pour développer un système organisationnel complexe avec des délégations plus marquées. Elle mentionne que la nouvelle directrice a passablement réfléchi à cette question d'organisation et à l'étendue de la responsabilité et des tâches de chacun, ce qui se retrouve dans le rapport, pour qu'il y ait une direction plus élargie. Elle souligne que l'organigramme n'a pas changé, mais que la manière de travailler avec l'ensemble des chefs de groupe a changé, ce qui a amené une évolution favorable sur la question des communications. Elle souligne que chacun est concerné davantage par ce qui se passe « en haut ». Elle mentionne que ceux qui permettent cette liaison et cette fluidité sont les cadres intermédiaires. Elle pense que, avant l'arrivée de la nouvelle directrice, il y avait une difficulté à ce niveau-là et les cadres présentaient plus une barrière qu'une facilité de communication. Elle constate que la modification du budget supplémentaire a été l'occasion pour la nouvelle directrice de réorganiser le système. Des synergies entre les différentes sections ont également dû être développées. Une compétence exclusive a été donnée à l'évaluation sociale pour que, quand il y a une mesure de protection et qu'une question de réflexion se pose sur l'évolution de la famille, cela puisse revenir aux spécialistes. Elle mentionne, par exemple, que toutes les évaluations sociales relatives au bien-être de l'enfant dans une situation de divorce ou de séparation seront désormais faites exclusivement par la section d'évaluation sociale (ES) et plus par les collaborateurs dévolus à la mise en œuvre de mesures de protection de l'enfant, soit par les sections ISE.

La directrice générale de l'OEJ remarque que le SPMi a vécu une succession de directeurs dans un temps court, ce qui n'en favorise pas la stabilisation mais souligne le bon espoir présent par rapport à la gestion générale.

La représentant de l'OEJ conclut en disant que le travail se fait principalement sur 3 axes : l'amélioration des locaux, l'amélioration de tout le dispositif en matière de règlements internes, et les questions de management, notamment les aspects de convivialité. Elle mentionne que la difficulté du métier est d'évaluer le danger encouru par l'enfant qui menace son bon développement, et que, une fois que cela est fait, il faut encore se pencher sur l'évaluation de la bonne mesure, proportionnelle et subsidiaire.

Elle souligne que cela est un double métier itératif avec une double responsabilité.

Décision

La commission prend acte des informations transmises et propose d'effectuer un point de situation dans le courant du 1^{er} trimestre 2015 avec la direction du SPMi.

9.3 Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement – office de l'enfance et de la jeunesse (rapport SAI n° 14-18)

Audition du 27 octobre 2014 de M. Charles Pict, directeur (SAI), de M. Jean Vilaseca, responsable d'audits informatiques (SAI), et de M. Mathieu Bussien, responsable d'audits (SAI)

La commission a traité du rapport n° 14-18 au cours de sa séance du 27 octobre 2014.

Décision

La commission décide d'entendre la position du département.

Audition du 8 décembre 2014 de M^{me} Emery-Torracinta, conseillère d'Etat (DIP), de M^{me} Sarah Leyvraz, directrice du service de protection des mineures (SPMi), et de M. Gilles Thorel, directeur du pôle de coordination des prestations déléguées et de la surveillance (DIP)

La directrice du SPMi aborde premièrement, la problématique de la limite de thésaurisation. Cette pratique est intégrée dans une directive interne du service, elle prévoit que lorsqu'un mineur placé fait l'objet d'une tutelle ou d'une curatelle, il se verra facturer les coûts effectifs de son placement à partir du moment où son compte épargne atteint 15 000 F. Selon les procédures du SPMi, cette pratique est conforme aux articles du Code civil suisse et intégrée dans une directive interne. Toutefois, le service admet se questionner pour revoir cette pratique et éviter des cas d'inégalité, notamment dans le cadre de placement de fratrie, car le coût d'un placement en famille d'accueil est moins onéreux que celui effectué dans un foyer. Elle indique que des propositions seront faites à la direction générale de l'office de l'enfance et de la jeunesse pour revoir cette pratique.

La question de la gestion des débiteurs est ensuite abordée. Actuellement, la situation montre qu'il y a 1,5 million de débiteurs dont 1 million date d'un

peu plus d'un an. Quant à la répartition des débiteurs, il a été constaté que plus de 50% du montant total est constitué par 33 débiteurs. Elle explique cette situation par le fait que de nombreuses modifications législatives et réglementaires ont eu lieu ainsi que par le fait que l'application informatique idoïne n'a pas pu être développée et adaptée dans les délais. Elle informe les députés qu'un plan d'action vient d'être finalisé et que ce dernier prévoit que toute la partie du contentieux – toutes les factures arrivées depuis fin 2013 – va être reprise par le département des finances. Pour tout ce qui est antérieur à septembre 2013, cela sera revu systématiquement par le service afin que des actions soient entreprises. La situation devrait être aplanie d'ici à la fin 2015.

Le directeur du pôle de coordination des prestations déléguées et de la surveillance (COORD-DEL) informe que le SASLP est un service récent, existant formellement depuis le 1^{er} mai 2013, et au sein duquel deux services différents ont été rassemblés. Suite à la réorganisation de l'office de la jeunesse, initiée par le précédent conseiller d'Etat chargé du DIP, un seul service dédié à l'autorisation et l'accueil de jour de la petite enfance a été créé, ce dernier a fait l'objet d'un audit de la Cour des comptes en 2012, dont la mise en œuvre des recommandations arrive à terme. Toutes les tâches relatives à l'éducation spécialisée ont été regroupées au sein du SASLP.

Le directeur du COORD-DEL informe que l'audit du SAI s'est déroulé dans ce contexte de réorganisation. La direction générale du service l'a accueilli favorablement et travaille actuellement sur la refonte du cadre normatif. Le SASLP a pris immédiatement certaines mesures, notamment en lien avec la récolte des casiers judiciaires, tout en rappelant que les familles d'accueil sont passées au crible d'une enquête de police. Il informe également que le SASLP a entrepris récemment un recensement, avec l'aide du SPMi, des autorisations des 80 familles accueillant des enfants dans le cadre intrafamilial. A moyen terme, l'objectif est d'élaborer un concept de surveillance.

Débats

Sur la question de l'inégalité de traitement, la directrice du SPMi répond qu'elle n'est pas relevante avec un mineur qui serait sous tutelle privée mais qu'il faut comparer ce qui est comparable, puisque cela n'est pas comparable avec une tutelle publique. Elle mentionne que, en regardant de près, il y a tout de même une inégalité de traitement, essentiellement selon les cas où un mineur est en famille d'accueil ou en foyer en fonction de ses besoins. Elle souligne que les frais effectifs peuvent être déduits et que le placement en famille d'accueil revient à environ 2000 F payés à la famille d'accueil, alors

que, pour un mineur en foyer, 900 F sont facturés, mais que le coût revient à 13 000 F par mois. Elle mentionne que, si le mineur en a les moyens, cette différence est prélevée sur ses rentes, ce qui amène des inégalités de traitement à l'intérieur entre deux situations.

La directrice du SPMi indique que le SPMi va faire des propositions, soit l'application des mêmes tarifs pour des mineurs qui ne sont pas sous tutelle publique, c'est-à-dire les 900 F ou les 2000 F, soit la question de rajouter un montant supplémentaire pour les mineurs en foyer. Elle explique en effet que, sur les 900 F facturés aux parents, sont compris uniquement l'entretien courant et la nourriture, mais pas le logement. Elle constate donc qu'il y a deux solutions qui se dessinent et que les propositions seront présentées à la direction générale.

A la question des cas de mineurs non accompagnés (ci-après MNA), le directeur du COORD-DEL informe que le cas des MNA a fait l'objet d'une visite. Il mentionne que l'ordonnance fédérale sur le placement d'enfants prévoit que des visites de surveillance ont lieu tous les deux ans dans le foyer, ce qui a été le cas en 2012 et 2014. Il souligne donc que cette visite fait l'objet d'une observation, dans le but de remettre à jour ce qui avait été constaté lors de la visite deux ans auparavant. Il indique que le rapport de cette année était sévère puisqu'il y a eu tout un nombre de recommandations qui ont été adressées, formellement à la directrice du foyer, mais de manière indirecte à l'Hospice général. Il indique que ce rapport était accompagné d'un plan de mise en œuvre avec délais qui sont à l'instar de ce que fait le SAI. Il informe ensuite qu'une visite de suivi a eu lieu le 3 décembre dernier par le chef de service. Il relève qu'il a été constaté un certain nombre d'améliorations dans le sens où le SASLP avait interdit, de manière en tout cas provisoire, l'accueil de jeunes filles au sein du foyer du Grand-Saconnex. Il souligne que le fait que le foyer des Tattes ait brûlé ne facilite pas la gestion des locaux par l'Hospice général. Il mentionne donc que le SASLP avait interdit l'accueil des jeunes filles puisqu'elles n'avaient pas de lieu à elles ni de lieux sécurisés, tels que des douches. Il mentionne que cela a été amélioré puisqu'il y a une aile du bâtiment, qui était auparavant affecté à l'office pénitentiaire, qui a été ouverte et rénovée pour être dédiée aux jeunes filles requérantes d'asile non accompagnées. Il remarque toutefois que l'Hospice général constate encore à ce jour qu'il n'a pas les moyens d'augmenter les taux d'encadrement, ce qui fait l'objet de négociations qui dépassent le SASLP, qui lui fait son travail, lit les rapports et établit un suivi en fonction des décisions du service sur les autorisations données à la directrice.

Décision

La commission prend acte des informations transmises et décide de suivre les actions qui seront entreprises. Elle décide d'écrire un courrier au SASLP pour demander davantage de documents en lien avec les rapports des visites de surveillances effectuées dans les foyers d'accueil hébergeant des mineurs.

9.4 Service des bourses et prêts d'études – office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (rapport SAI n° 14-22)

Audition du 27 octobre 2014 de M. Charles Pict, directeur (SAI), de M. Jean Vilaseca, responsable d'audits informatiques (SAI), et de M. Mathieu Bussien, responsable d'audits (SAI)

La commission a traité du rapport n° 14-22 au cours de sa séance du 27 octobre 2014.

Décision

La commission décide d'entendre la position du département et propose d'auditionner la conseillère d'Etat concernée.

Audition du 8 décembre 2014 de M^{me} Emery-Torracinta, conseillère d'Etat (DIP), de M^{me} Sarah Leyvraz, directrice du service de protection des mineures (SPMi), et de M. Gilles Thorel, directeur du pôle de coordination des prestations déléguées et de la surveillance (DIP)

La représentante du DIP évoque la problématique du taux d'occupation des collaborateurs du service pendant la période creuse allant d'avril à mi-août. Elle informe que, pour le service, il s'agit d'une préoccupation pour laquelle des pistes sont actuellement étudiées. Elle rappelle que le service a été particulièrement mis sous pression ces trois dernières années, notamment à cause du fait que le cadre fédéral a nécessité une application genevoise de la loi via la nouvelle loi sur les bourses, qu'un nouveau système informatique a vu le jour et que la nouvelle loi sur l'application du revenu déterminant unifié (RDU) a nécessité des adaptations. Le service arrive actuellement à combler le retard pris et davantage de dossiers ont été traités en 2014 par rapport à 2013.

La représentante du DIP informe que, maintenant que la situation est stabilisée, le service étudie trois pistes possibles. Premièrement, une réduction des effectifs, notamment par le non-remplacement des départs à la

retraite, pourrait avoir lieu. Deuxièmement, l'annualisation du temps de travail est une option et, troisièmement, d'ici au mois de juin 2015, le service déménagera dans les locaux de l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (OFPC), ce qui permettra de réallouer des collaborateurs en fonction des besoins de l'OFPC.

Décision

La commission prend acte des informations transmises et décide de suivre l'évolution de cette problématique.

9.5 *Stade de Genève*

Audition du 15 décembre 2014 de M. Laurent Moutinot, président de la Fondation du Stade de Genève

Le Président de la Fondation du Stade de Genève (FSG) indique avoir repris la présidence de la fondation à la mi-été 2014. Il rappelle les buts de cette dernière, à savoir de favoriser la pratique du développement général de tous les sports athlétiques et plus particulièrement ceux pratiqués par le Servette Football Club S.A. (SFC). Il mentionne que la fondation est propriétaire de l'infrastructure qui elle se trouve sur des terrains appartenant à l'Etat de Genève et aux CFF et qu'elle est au bénéfice de droits de superficie.

En termes d'exploitation, le président de la FSG informe de la situation actuelle. En mars 2011, l'exploitation du stade a été remise au SFC – l'intégralité des revenus et des charges lui incombant – pour une durée de 32 ans. Le SFC doit également verser une redevance à la FSG de 150 000 F par année, base sur laquelle la FSG couvre ses charges. Le contrat prévoit également que l'entretien du stade est du ressort du SFC, or certaines obligations ne sont à ce jour pas honorées par le SFC et se pose la question de la suite à donner à une situation qui verrait le contrat de prestations résilié.

Le Président de la FSG revient sur l'état physique du stade. Il indique que ce dernier est considéré comme « basique » car construit pour la pratique du football. En 2008, à l'occasion de l'EURO, le stade avait reçu les félicitations de l'Association suisse de football et de l'UEFA pour la qualité de son infrastructure. Depuis, le nouveau conseil de la FSG a effectué une visite récente de l'infrastructure, il a remarqué qu'il n'y avait pas de défauts à proprement parler mais que l'entretien nécessitait un suivi plus poussé. Le SFC a sollicité un rapport des architectes De Giuli & Portier concluant à la nécessité d'effectuer des travaux de rénovation, de mise en conformité et d'amélioration pour un coût total de 24 millions de francs. Des analyses du

rapport ont ensuite été effectuées, tant du côté de la FSG que de l'Etat de Genève, concluant qu'il y avait pour environ 3 millions de francs de travaux jugés indispensables, le reste pouvant être considéré comme des travaux d'amélioration.

Le Président de la FSG aborde ensuite la situation financière de la FSG. Selon les comptes révisés, le stade figure à l'actif pour un montant de 56 millions de francs, il s'agit de la valeur comptable et non réelle, une valeur qui est principalement due à des amortissements ainsi qu'à la postposition de créances. Dès 2058, la Praille versera sa redevance à plein, ce qui aura pour effet d'améliorer la situation financière de la fondation, car jusque-là cette redevance a été en grande partie capitalisée pour permettre le financement de l'infrastructure. Même si la FSG a peu de charges et de revenus, sa situation est fragile, car elle ne permet pas de prendre en charge les frais de l'entretien et de la gestion globale du stade. Les membres du Conseil de la FSG sont quant à eux bénévoles.

Le Président de la FSG aborde ensuite les solutions pour l'avenir du stade qui sont au nombre de cinq :

1. La démolition du stade : ce qui n'est pas conforme aux buts de la fondation et constituerait un gaspillage en rapport avec l'investissement financier.
2. La vente ou un don du stade : ce qui ne représente pas une réelle solution vu que l'Etat serait probablement sollicité et il est peu probable que l'autorité de surveillance des fondations accepte cette solution.
3. La transformation du stade : c'est une solution à analyser si cette dernière est présentée, mais dans ce cas il faudra être attentif à la gestion dans le cadre d'un partenariat privé-public.
4. Le transfert du stade dans le patrimoine administratif de l'Etat : se pose alors la question des compétences nécessaires pour assurer la gestion une fois le stade transféré.
5. Considérer le stade comme un établissement public et le subventionner : le conseil de la FSG soutient cette idée moyennant des conditions telles qu'un subventionnement permettant l'entretien du stade, une gestion du stade par la FSG en conformité avec ses statuts – cette gestion pourrait être directe ou avec l'aide d'un mandataire disposant des compétences de gestion (par exemple la Ville de Genève) – ou le renforcement de l'aspect public du stade.

Le Président de la FSG conclut en informant qu'un rapport sera prochainement déposé auprès du Conseil d'Etat. Il demande également aux commissaires quelle suite ils désirent donner à la FSG.

Débats

A une question sur la motion M 2141 qui invite le Conseil d'Etat à déroger au principe de territorialité en faveur du club de football Evian-Thonon-Gaillard, le président de la FSG répond que cela aurait été une bonne chose mais que cela n'est pas envisageable, dès lors que l'UEFA, qui est l'organe du football européen, ne veut pas de ce genre de choses. Il mentionne que l'UEFA est très stricte sur les questions de frontières et ne pense donc pas que, aujourd'hui, cela soit possible que le stade ait pour club résident le Evian-Thonon-Gaillard. Il ajoute ne pas en avoir parlé récemment à M. Platini, mais il l'avait fait dans le temps.

A une question sur la pelouse, le président de la FSG mentionne que cette pelouse a été considérée de bonne qualité mais ne correspond plus au standard actuel. Il informe que, dans un premier temps, l'ASF a dit que si le SFC revenait en Super League, il faudrait que la pelouse soit chauffée. Il mentionne que les villes suisses se sont émues de ce dictat, mais souligne qu'il n'y a plus d'obligations pour la saison 2015-2016 d'avoir une pelouse chauffante. Il constate que le problème de la pelouse est que, pour les matchs internationaux, une pelouse naturelle est obligatoire.

A une question sur les concerts, le Président de la FSG répond qu'il a été clairement voulu à l'époque que cela soit un stade de football. Il mentionne qu'il y a la possibilité de faire entrer des poids lourds par l'entrée sud ou en démontant une partie des gradins, ce qui est plus compliqué. Il observe qu'aujourd'hui il n'y a plus de concert parce que le Servette s'en désintéresse et parce qu'il semble, d'après les spécialistes de ces questions de manifestations, que la capacité de 30 000 personnes soit une fausse jauge. Il souligne que soit la capacité doit être plus petite, et donc les événements ont lieu à l'Arena, soit cela demande une plus grande capacité, ce que le stade n'est pas en mesure de fournir.

A une question sur Balexert, le président de la FSG répond qu'il y aurait un projet qui consisterait à déplacer des parcelles au Grand-Saconnex, de manière à construire. Il souligne que ce projet est compliqué puisqu'un jeu de dominos sur trois parcelles est difficile. Il mentionne que personne ne s'occupait de Balexert dans la fondation avant qu'il n'arrive, et il n'a pas l'intention de le faire si on ne lui en donne pas les moyens.

Concernant le coût annuel d'exploitation, le président de la FSG répond que la location de 150 000 F couvre les frais de la fondation. Il précise qu'il n'y a pas dans ce montant l'entretien courant, c'est-à-dire le balayage, le changement d'ampoules, etc. Il mentionne que pour entretenir le stade, le

montant total arriverait autour de 1,5 million de francs. De plus, il faut compter entre 3 et 5 millions pour remettre le stade à niveau.

Le Président de la FSG informe que le loyer de 150 000 F est payé, en retard et difficilement mais il est payé. Il précise que le club est obligé de le faire, sans quoi il n'obtiendrait pas sa licence.

Le Président de la FSG relève que le Stade doit être considéré comme un environnement public et doit être pris en charge de la même manière que les autres institutions de l'Etat. Il indique que, si le Grand Conseil vote une motion allant dans ce sens, il sera prêt à prendre des risques.

Décision

La commission décide de constituer une sous-commission qui se chargera d'étudier en détail la question et de venir présenter en plénière ses propositions.

A la suite des propositions faites par la sous-commission, une motion de commission a été déposée le 18 mai 2015, il s'agit de la M 2279 intitulée : Stade de Genève : « Sortons de l'impasse » !

10. DÉPARTEMENT DE L'ENVIRONNEMENT, DES TRANSPORTS ET DE L'AGRICULTURE

10.1 Transports publics genevois

Audition du 10 février 2014 de M^{me} Anita Frei, présidente du Conseil d'administration (TPG), et de M. Thierry Wagenknecht, directeur technique (TPG)

Concepts des lignes :

La présidente du conseil d'administration des TPG explique que le concept des lignes a été introduit dans le cadre du plan directeur des transports collectifs 2011-2014 qui a été adopté par la Grand Conseil en mai 2010. Les travaux de réflexion sur ce plan directeur ont débuté en septembre 2008 et ont été menés par la direction générale de la mobilité (DGM), soit l'autorité organisatrice qui fixe les demandes, les règles, etc. et qui est le relais du canton auprès des TPG qui, eux, fournissent leur expertise. Ce concept à trois lignes a été présenté à la délégation du Conseil d'Etat aux transports qui l'a validé en juin 2009.

La présidente précise que, de l'avis de tous les spécialistes, il devenait impossible de continuer à travailler selon le système des axes qui soulevaient des difficultés de gestion et qui restreignaient la souplesse dans la gestion des fréquences.

La présidente précise encore que le conseil d'administration ne se prononce pas sur le plan directeur des transports collectifs 2011-2014. Elle note que le conseil d'administration a été informé en bout de course de ce plan directeur et qu'il s'est entendu dire qu'il n'avait pas le choix par rapport à ce changement de concept. Elle remarque que le processus de décision implique principalement la DGM, ainsi que le département et le Conseil d'Etat, avec ensuite une approbation par le Grand Conseil.

Débats

A une question sur la consultation des communes et le mécontentement de certaines d'entre elles, la présidente du conseil d'administration des TPG indique que toutes les procédures de consultation relèvent de l'autorité organisatrice. Selon ses informations, les communes ont été consultées une 1^{re} fois entre octobre et décembre 2008, puis une 2^e fois entre mai et juin 2009. La réversibilité du réseau, i.e. le retour au concept des axes, poserait problème par rapport à l'intégration de la ligne Meyrin-Bernex et impliquerait une réduction des fréquences – qui ont considérablement augmenté depuis la mise en service du concept des lignes. Le concept des

lignes a évolué depuis sa mise en place. Les TPG envisagent le prolongement de la ligne 18 qui va au CERN sur Carouge, non sans difficultés, étant donné les problèmes de gestion des flux notamment à Bel-Air. Le plan directeur des transports collectifs 2015-2018 qui est auprès du Conseil d'Etat et va être présenté au Grand Conseil prévoit une augmentation marginale de l'offre en comparaison à ces douze dernières années. Ceci va donner le temps de mettre à plat le réseau et de réfléchir à toutes les améliorations pour que le réseau fonctionne de manière optimale. Le réseau est très étoffé et propose une offre intéressante, mais n'est pas encore optimal. Là, il y a une vraie marge de manœuvre qui doit être mise à profit dans les quatre années qui nous séparent de la mise en service de CEVA.

A une question sur les interfaces, la présidente du conseil d'administration des TPG estime que la question est très compliquée étant donné que plusieurs acteurs sont parties prenantes. Les TPG ne sont de loin pas les acteurs les plus importants. Ces questions incombent principalement aux communes concernées et au canton. Ils peuvent appeler de leurs vœux une manière de travailler plus collaborative entre les différentes instances et une volonté de résoudre les problèmes. Les TPG continuent à participer à ces groupes de travail et à proposer des solutions, mais nombre de contraintes entrent en ligne de compte, telles que le trafic automobile, le flux des piétons, etc. Il y a de réels enjeux pour améliorer ces interfaces.

La présidente du conseil d'administration des TPG explique que les TPG ont des contraintes techniques, telles que les fréquences, des véhicules à faire circuler, etc. Pour que les choses se passent de manière optimale, il ne devrait y avoir aucun autre mode de transport que les transports publics, ce qui n'est pas le cas à Genève. Ainsi, dans les groupes de travail, les TPG arrivent avec leurs contraintes et n'ont pas une solution toute faite. C'est l'addition des contraintes qui doit idéalement aboutir à la solution la meilleure. Dans le cadre du changement de concept, trop peu de temps a été consacré à la question des interfaces.

Distributeurs de tickets inopérants et remplacement de ceux-ci :

La présidente du conseil d'administration des TPG explique que, depuis la mise en service des nouveaux distributeurs de titres de transports, les TPG ont de gros problèmes qu'ils essaient de résoudre – un peu tardivement – par la mise en place en juillet 2013 d'une *task force* interne.

Le directeur technique explique que les TPG sont soumis aux marchés publics. Ainsi, ils ont signé un contrat en 2009 avec la société allemande Höft & Wessel (H&W) issu d'un appel d'offres. Les premières machines sont

arrivées en 2012 et ont fonctionné. Il explique que, en septembre 2012, il y a eu la demande d'adaptation des machines aux cart@bonus et que, à ce moment, la société a connu de grandes difficultés financières. Ils ont licencié à peu près un quart de leur personnel, entre autres des développeurs.

Ainsi, début 2013, des gens qui n'étaient pas issus directement de cette société, des temporaires ou des gens mandatés, ont dû adapter les machines pour les cart@bonus. En juin, ils ont pensé que la solution était trouvée via la mise à jour du software. Après le processus de validation, ils ont déployé des machines supplémentaires, passant de 100 à 350 installations. Toutefois, le software s'est dégradé par ces mises à jour.

Le directeur technique note que les gens avaient développé le software complémentaire sans tenir compte des processus déjà existants, notamment des autres modes de paiement. Ainsi, les machines se bloquent suite à des conflits de processus.

Le directeur technique ajoute que ce ne sont pas les seuls problèmes rencontrés avec ces machines. Il évoque aussi les écrans que l'on ne voyait pas au soleil et des problèmes de lenteur. En parallèle, le fournisseur était à la limite du dépôt de bilan. En juin 2013, une société d'investissement a réinvesti environ 8 millions d'euros. Cette société est ainsi devenue actionnaire majoritaire et a remplacé la direction. Il précise que, dès le mois de septembre, la task force a négocié pour essayer de trouver des solutions. Le volet juridique a été déployé en automne pour arriver, début janvier 2014, à un courrier de mise en demeure où les TPG ont fait valoir tous les dysfonctionnements.

Le directeur technique reconnaît que les TPG auraient peut-être pu réagir plus vite. Toutefois, 350 machines étaient déjà installées et il n'était pas possible de faire simplement fi de ces machines. Le chemin le plus constructif pour s'en sortir et vers lequel ils s'orientent aujourd'hui est un *ré-engineering* de la machine. Un software a été développé et a été mis en place sur 20 machines avant les fêtes de fin d'années. Ceci amènera un progrès sur 80% des écrans figés.

Cependant, le directeur technique précise que le nouveau software, même s'il solutionne 80% des cas, a apporté un nouveau problème qu'ils ont identifié et qu'ils vont cerner. Il note que l'objectif consiste à rester dans l'enveloppe d'investissement du budget d'environ 20 millions de francs au total.

En parallèle, le directeur technique indique qu'ils ont mis en place la possibilité d'achat de titre de transports par SMS.

Débats

A une question sur le montant de l'investissement, le directeur technique indique que le montant initial d'investissement prévu était de 21 609 000 F pour l'ensemble du projet.

La présidente du conseil d'administration des TPG dit que les demandes supplémentaires auront coûté, en termes d'images, d'énergie, en investissement en temps, etc., mais que sur le budget d'investissement cela n'a rien coûté de plus.

Nouveaux trams dont les bogies ne sont pas mobiles et affaïssement des rails :

La présidente note que les infrastructures sont d'autant plus sollicitées que l'offre est importante, elle rappelle que l'offre a augmenté de 245% depuis 2002 et qu'une grande partie de cette augmentation roule sur les mêmes tronçons. Elle indique que seul les City Runner de Bombardier¹² n'ont pas de bogies mobiles, ce qui permet d'avoir un plancher bas mais qui engendrent des dégradations des rails. Pour le surplus, elle indique que les trams genevois sont lourds car le choix a été fait d'avoir de grands véhicules.

La présidente du conseil d'administration remarque encore que les TPG ont investis, en 2013, plus de 2,6 millions de francs pour la maintenance des rails.

Débats

A une question sur le choix du type de tram, la présidente du conseil d'administration des TPG explique que les problèmes font jour à l'usage. Il n'y avait pas beaucoup de recul par rapport aux trams Bombardier. Les TPG ne sont pas le seul réseau à connaître des problèmes liés à l'usure des voies car, partout, il y a une augmentation de la fréquentation et des variations techniques par rapport à des technologies ferroviaires anciennes. S'agissant des bas planchers, cela résulte d'un choix à un moment donné.

Le directeur technique ajoute que, au moment de l'appel d'offres et du choix des City-Runner, Bombardier proposait le Flexcity et Siemens le Combino qui a connu beaucoup de problèmes. Le tram Cobra n'était pas une solution, car c'était un tram fait pour Zurich et qui a connu de gros problèmes en termes d'usure de roues. Il faut essayer d'anticiper pour éviter une dégradation assez rapide, car plus le rail est usé plus la roue va s'user. Les

¹² Il s'agit de la deuxième génération de trams circulant à Genève. Les derniers trams acquis par les TPG sont de la marque Stalder.

phénomènes ne sont pas identiques en fonction du type de véhicule et du type de bogie.

Non-réclamation de la rétrocession d'impôts sur les carburants :

La présidente du conseil d'administration explique que les TPG ont laissé passer le délai de deux semaines pour réclamer la somme de 570 000 F à la Confédération en 2012 au titre de la rétrocession sur les taxes carburants de leur sous-traitants sur l'exercice 2009.

Elle explique qu'ils ont deux ans pour réclamer ces rétrocessions et que jusqu'alors, cette procédure régulière s'était toujours déroulée sans le moindre problème.

Elle précise que les causes de cette erreur exceptionnelle ont été identifiées. Elle note que la direction et la Commission des finances et d'audit du CA ont été immédiatement informées, et que les mesures administratives internes ont été prises par rapport à ces processus, ainsi qu'en termes de sanction.

Elle souligne qu'une action est toujours en cours auprès de la Confédération dans l'espoir de récupérer cette somme.

Débats

A une question sur le budget, le directeur technique confirme que, au budget des TPG, la ligne de dépenses pour l'achat de carburant est brute et pas nette, i.e. la rétrocession n'est pas déduite.

La présidente du conseil d'administration des TPG ajoute que le manque à gagner a été inscrit au budget. Quand les TPG la récupéreront, il s'agira d'une recette inscrite au budget.

Décision

La commission décide de demander le rapport d'audit relatif aux distributeurs de tickets au TPG ainsi qu'un planning de mise en œuvre des observations corrigeant les lacunes relevées par l'audit.

Les documents demandés sont transmis à la CCG qui en prend acte au cours de sa séance du 29 septembre 2014. Elle décide de conserver ce dossier dans ses travaux en suspens afin d'effectuer un suivi de la mise en œuvre des recommandations dans le courant 2015.

10.2 Direction générale des véhicules (rapport ICF 14-03)

Audition du 10 mars 2014 de M. Charles Pict, directeur (ICF), de M. Mathieu Bussien, responsable d'audit (ICF), et de M. Carlos Arlacon, réviseur (ICF)

Les représentants de l'Inspection cantonale des finances précisent que le système de contrôle interne – dans son ensemble – est insuffisant et qu'il doit clairement être renforcé.

Ils notent que la formalisation des risques ainsi que les activités de contrôle doivent encore être mises en place dans la plupart des services de la direction générale des véhicules. Les représentants de l'ICF poursuivent alors leur présentation et donnent plusieurs exemples relatifs à l'absence de contrôles ou à des contrôles lacunaires.

Décision

La commission décide d'auditionner le directeur de la direction générale des véhicules, puis, dans un second temps, le conseiller d'Etat concerné.

Audition du 24 mars 2014 de M. Didier Leibzig, directeur général de la direction générale des véhicules (ci-après DGV)

Le directeur général de la DGV note que l'audit de l'Inspection cantonale des finances était une bonne chose.

Déplorant l'orientation « fraude » de l'audit mené par l'ICF et les effets de cette méthodologie sur ses collaborateurs, il relève que l'audit n'a relevé ni fraude, ni malveillance.

Le directeur général se dit conscient du fait de ne pas avoir formalisé la maîtrise des risques et les contrôles, bien que ceux-ci existent dans la réalité. Il souligne qu'il attendait ce rapport pour savoir exactement ce qu'il fallait implémenter pour atteindre le niveau 3 COSO¹³ en fin d'année.

¹³ Le niveau 3 COSO représente le niveau standardisé. Selon COSO, ce niveau de maturité correspond aux éléments suivants : les principes de base du SCI sont définis, les procédures sont documentées, les contrôles effectués sont traçables. Les contrôles évoluent régulièrement lorsque les risques évoluent. Une formation de base a été donnée aux collaborateurs.

Le directeur général précise qu'il va également concentrer ses efforts pour passer au niveau 4 COSO¹⁴. Il note encore les difficultés quant à la collaboration technique avec le service des contraventions et explique qu'il a pris des mesures pour les aplanir, mais que tout ne dépend pas de lui en la matière.

Débats

A une question sur les émoluments, le directeur général de la DGV poursuit en disant que la DGV est bénéficiaire. Il informe qu'une analyse des bénéfices et des charges de la DGV est en cours afin de rectifier ces émoluments pour qu'ils soient plus cohérents. Il mentionne toutefois que l'émolument concernant l'immatriculation n'a pas changé depuis 1992. Il observe qu'un émolument baissé de 10 F pour le citoyen, faisant une opération tous les quatre ans, provoque une perte sèche de 3 millions de francs pour l'Etat.

A une question sur la gestion des contraventions et les retards pris, le directeur général de la DGV répond qu'il n'y a aucun retard de traitement des dossiers arrivants. Il informe que toutes les forces sont mises dans ce sens. Il relève que cela est un problème qui dépend du service des contraventions uniquement. Il constate que le service des contraventions a oublié la DGV dans le programme informatique et que, en 2012, il n'y a quasiment aucun rapport de contravention qui a été reçu par la DGV. Il mentionne que début 2012, il a pris des mesures avec l'ancienne conseillère chargée du DSE et qu'il y a eu un retour à la normale. Il rappelle que la modification du code de procédure leur donne d'autant plus de travail. Le directeur général de la DGV pense qu'il y a environ 8000 dossiers en attente au service des contraventions, et relève que cela dépend d'une priorisation de ce service pour que la DGV reçoive ces dossiers, mais il souligne qu'il n'y a aucun retard à la DGV.

¹⁴ Le niveau 4 COSO représente le niveau surveillé. Selon COSO, ce niveau de maturité induit les éléments suivants : les principes sont détaillés avec soins, les activités de contrôles sont surveillées régulièrement et sont traçables ; l'adaptation des contrôles est permanente et la documentation évolue en même temps ; un rapport d'évaluation est rendu une fois par année à l'autorité décisionnelle ; des critères objectifs sont utilisés pour construire le rapport ; un responsable est nommé pour coordonner et surveiller les activités de contrôle (sur la base d'échantillonnages).

Décision

La commission décide de poursuivre ses investigations et confirme son souhait d'entendre le conseiller d'Etat chargé du DETA.

Audition du 19 mai 2014 de M. Luc Barthassat, conseiller d'Etat (DETA), de M^{me} Emmanuelle Dufour-Imsand, secrétaire générale adjointe (DETA), et de M. Vincent Mottet, directeur financier (DETA)

Le conseiller d'Etat explique que son département est en phase avec les recommandations qui ont été faites par l'Inspection cantonale des finances. Il précise que le département prend acte de ce qu'il en est ressorti et qu'il va s'employer à répondre aux recommandations de l'ICF dans les meilleurs délais.

Débats

La CCG mentionne que la seule observation 3 étoiles¹⁵ avait été demandée par la DGV pour que cela soit en main du Conseil d'Etat, le directeur général de la DGV estimait qu'il ne pouvait rien faire avec une observation 2 étoiles. Cela concernait l'absence de contrôle de l'intégralité des affaires avec le service des contraventions (ci-après SDC).

La secrétaire générale du DETA remarque que cela a été une volonté du directeur général de porter cette observation 2 étoiles vers une observation 3 étoiles par souci d'alerter les autres entités actrices de tous ces procédés puisque lui-même n'a pas la maîtrise complète de tous les procédés. Elle mentionne que cette observations 3 étoiles était vraiment une alerte, ce qui a porté ses fruits puisque tout le monde se sent concerné.

A une question concernant le rattachement de la DGV au DETA, plutôt qu'au DSE, ce qui aurait été plus logique, le conseiller d'Etat pense que cela aurait été peut-être plus adéquat de laisser la DGV au DSE, mais il remarque que le DSE a pris d'autres tâches. Il souligne que la question de savoir pourquoi un service est ici et pas là-bas peut se poser pour de nombreux services.

A une question sur les délais de résolution des problèmes, le conseiller d'Etat remarque qu'un atelier est prévu et débutera le 11 juin pour discuter de tous les problèmes soulevés. Il souhaite que les choses soient anticipées. Il souligne que les contrôles sont bénéfiques et que, si des lacunes sont présentes, il est important qu'elles soient mises en évidence.

¹⁵ Les étoiles concernent le degré d'importance des observations.

Décision

La commission décide de suspendre ses travaux concernant la direction générale des véhicules, étant entendu que le département fera un point de situation sur le sujet d'ici à la fin de l'année 2014.

10.3 PL 11240 de boucllement de la loi 5568 ouvrant un crédit pour la construction d'un nouveau barrage de régularisation des eaux du Léman, situé entre les ponts de la Coulouvrenière et de Sous-Terre, complété d'une usine hydro-électrique dite du Seujet

Audition du 19 mai 2014 de M. Luc Barthassat, conseiller d'Etat (DETA), de M^{me} Emmanuelle Dufour-Imsand, secrétaire générale adjointe (DETA), et de M. Vincent Mottet, directeur financier (DETA)

Après l'audition du département, lors de sa séance du 19 mai 2014, la commission est entrée en matière sur le projet de loi en question et l'a finalement adopté.

Le lecteur voudra bien se référer au rapport sur le PL 11240 (PL 11240-A) pour les détails concernant le traitement de cet objet.

11. Relation avec la Commission des finances et les acteurs du contrôle au sein de l'Etat

11.1 Rencontre avec la Cour des comptes

Audition du 24 février 2014 de M^{me} Isabelle Terrier, magistrat titulaire (CdC), et de M. Stanislas Zuin, magistrat titulaire (CdC)

La Cour des comptes a sollicité une audition auprès de la commission afin de lui présenter sa stratégie d'audit 2013-2018.

Les magistrats expliquent – en substance – que la Cour des comptes va intégrer, en plus des audits classiques qu'elle effectue déjà, une dimension relative à l'évaluation des politiques publiques. Elle souligne que cet aspect fait maintenant partie intégrante de ses missions et qu'elle souhaite sortir au moins trois évaluations par année, toute chose égale par ailleurs.

Dans le même temps, les représentants de la CdC relèvent que les objectifs principaux de la Cour pour 2013-2018 sont :

1. de contribuer à un Etat qui a les moyens d'assurer la pérennité de ses actions ;
2. de donner la priorité à la qualité des prestations ;
3. de veiller à ce que le secteur public et parapublic soit structuré de manière fonctionnelle et efficace.

Les magistrats de la Cour des comptes précisent par la suite, la méthodologie retenue pour l'analyse des risques, la réalisation des analyses préliminaires et la planification de leurs missions.

Débats

A une question sur le caractère contraignant des recommandations, le représentant de la Cour constate qu'il y a un problème concernant ce caractère contraignant ou non des recommandations de la Cour. Il précise que comme la loi prévoit que les recommandations de la Cour sont des recommandations qui restent optionnelles, si le pouvoir législatif estime qu'il y a une nécessité de contrainte, cette contrainte doit passer par une rédaction contraignante dans une loi.

A une question sur les experts externes et les compétences internes, le représentant de la Cour explique qu'il y a 5 experts comptables diplômés, que la Cour a 3 évaluateurs et que les autres collaborateurs sont soit auditeurs internes certifiés, soit auditeurs informatiques certifiés. Il précise qu'il y a 15 collaborateurs : 11 auditeurs, 3 collaborateurs, 1 assistante. Le magistrat titulaire ajoute que la Cour mandate des experts externes très régulièrement,

notamment dans les audits informatiques. Il mentionne également que la Cour fait appel à des externes pour des conseils dans le domaine des droits immobiliers, dans le domaine de la construction et pour ce qui nécessite des analyses quantitatives (statistiques). Le représentant de la Cour ajoute que budgétairement les mandats externes correspondent à environ 100-150 000 F par année.

La commission prend acte du rapport annuel d'activité présenté.

Audition du 10 novembre 2014 de M. François Paychère, président de la Cour des comptes (CdC), de M^{me} Isabelle Terrier, magistrat titulaire (CdC) et de M. Stanislas Zuin, magistrat titulaire (CdC)

Suite à la publication du rapport annuel d'activités 2013-2014 de la Cour des comptes (ci-après la Cour), la Commission de contrôle de gestion a souhaité auditionner cette dernière sur les conclusions relatives à l'année écoulée.

Le président de la Cour présente un bref résumé des activités de la Cour pour la période sous revue, soit du 1^{er} juillet 2013 au 30 juin 2014. Il informe les commissaires qu'il s'agit d'une année record en termes de production de rapports (15 rapports publiés comportant 257 recommandations formulées), d'examens sommaires pratiqués (au nombre de 36) et de réponses apportées aux préoccupations de la population (gestion de l'attente au HUG, entretien des routes, énergies renouvelables). Au 30 juin 2014, le stock de dossiers en cours se montait à 50 contre 56 au 30 juin 2013.

Ensuite, le président de la Cour axe sa présentation sur l'état des recommandations des dossiers pour lesquels la Cour arrive aux termes du dernier suivi – le troisième suivi –, en détaillant les recommandations assorties de risques qualifiés de « majeurs » ou de « très significatifs ». Sont ainsi passé en revue plusieurs recommandations qui n'ont pas été suivies d'effets ou qui sont en voie d'être mise en application suite à la publication du dernier rapport de suivi. Les thématiques de la gestion électronique des dossiers, le choix de mandataires, la petite enfance, le taux d'absentéisme, la passation des marchés publics sont abordées.

Finalement, le président de la Cour parle du taux de réalisation des recommandations qui, au 30 juin 2014, s'élevait à 70% au moment du dernier suivi contribuant ainsi, à l'identification de 223 millions de francs d'économies potentielles identifiées depuis la création de la Cour.

La commission prend acte du rapport annuel d'activité présenté.

12. Recommandations

12.1 Rappel des recommandations de la Commission de contrôle de gestion émises dans son précédent rapport d'activité – RD 1080

De définir une politique informatique de l'Etat gérée d'une façon transversale sous le contrôle d'une entité unique rendant compte au Conseil d'Etat et responsable à 100% des tous les projets.

D'avoir une politique plus claire et coordonnée dans la gestion des bâtiments de l'Etat.

De trouver rapidement une solution aux problèmes récurrents de gestion du personnel du SPMi.

De trouver une solution adéquate à la gestion du contentieux en matière de contraventions.

De régler une fois pour toute le dossier du Stade de Genève en décidant soit de l'intégrer dans le patrimoine de l'Etat, soit de le vendre.

De considérer la Genève internationale comme une politique publique prioritaire avec une visibilité à la hauteur des enjeux.

De réformer le fonctionnement de notre commission pour qu'elle soit plus efficace et plus visible sur la scène publique.

12.2 Recommandations de la Commission de contrôle de gestion à l'attention du Conseil d'Etat pour l'année 2013-2014-2015

La Commission de contrôle de gestion invite le Conseil d'Etat :

A poursuivre la réflexion sur le service du contentieux de l'Etat (SCE) afin que l'ensemble des créances de l'Etat, sauf celles de l'AFC, lui soit transmises.

A tout mettre en œuvre afin que le service de la LDTR, rattaché à l'office cantonal du logement et de la planification foncière, puisse rendre ses préavis dans les délais prescrits et ne retarde pas la délivrance des autorisations de construire.

A tout mettre en œuvre afin que le service des contraventions rattrape le retard accumulé et qu'il n'y ait plus de délais de prescription dépassés.

13. Conclusions

La Commission de contrôle de gestion espère avoir rempli, au sens de la loi, les missions qui lui ont été confiées par le Grand Conseil.

Mesdames et Messieurs les députés, je vous remercie d'approuver ce rapport. En faisant vôtres les recommandations émises dans ce rapport, et en les renvoyant au Conseil d'Etat afin qu'il prenne position, vous permettrez à notre parlement d'avoir un suivi attentif de la gestion de l'Etat au sens le plus large possible.



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Genève, le 16 juin 2014

Grand Conseil

Lignes directrices de la CCG

Commission de contrôle de gestion

I Définition et principes

1.1 Définition de la haute surveillance

Les bases légales de la Commission de contrôle de gestion (CCG) se trouvent aux articles 201A et ss de la Loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC, B 1 01). Les articles 8 ; 13 al. 5 ; 36 al. 1 ; 45 al. 1 et 2 ; 48 de la Loi sur la surveillance de l'Etat s'appliquent également (LSurv, D 1 09).

La CCG exerce, par délégation du parlement, la haute surveillance parlementaire sur les pouvoirs exécutifs et judiciaires¹. Si le contrôle interne de l'administration est du ressort du Conseil d'Etat et celui des tribunaux appartient à la commission de gestion du pouvoir judiciaire, le parlement doit s'assurer que ce contrôle est assuré effectivement: c'est ce que l'on entend par "haute surveillance".

Outre les buts mentionnés dans la loi, le contrôle parlementaire a également comme but d'instaurer des rapports de confiance entre le parlement d'une part et le gouvernement et l'administration d'autre part, afin d'accroître les possibilités de résoudre les problèmes.²

1.2 Contrôle

La CCG contrôle notamment:

- la légalité et la régularité de l'activité administrative³;
- l'opportunité de l'activité administrative⁴;
- l'efficacité et l'efficience de l'administration.⁵
- la mise en place et le niveau de maturité du système de contrôle interne au sein de l'administration⁶.
- la gestion des risques au sein de l'administration⁷.

1.3 Critères

La décision de procéder à une intervention doit être dûment motivée.⁸

Les critères pour le choix des contrôles sont les suivants:

- l'intérêt général;
- la découverte de points faibles ou de carences de l'administration;
- la protection de l'administration contre des attaques injustifiées;
- le suivi relatif à des inspections antérieures.

Lors de ses activités de contrôle, la CCG respecte la règle selon laquelle celles-ci doivent avoir lieu au niveau adéquat et porter sur des questions de principe. Le contrôle porte sur l'application des lois, ainsi que les décisions et procédures administratives. En général, les cas d'espèce ont valeur concrète; l'activité sectorielle de l'administration devant être subordonnée à une vue politique d'ensemble.⁹

1.4 Auto-saisine et coordination avec d'autres enquêtes

La CCG dispose d'un pouvoir d'auto-saisine.

Lorsqu'une enquête administrative ou une enquête pénale sont en cours, la CCG en principe s'abstient d'enquêter, pour autant que ces procédures soient menées à terme dans un délai raisonnable.

¹ S'agissant du pouvoir judiciaire, la CCG ne traite que de questions touchant à l'administration et la gestion de ce pouvoir.

² Ce contrôle parlementaire permet aux détenteurs de l'autorité démocratique de faire connaître leur point de vue à l'administration qui possède les compétences de traduire leurs recommandations dans les faits.

³ Au sens de la conformité systématique de la pratique avec la norme.

⁴ Notamment quant à la conformité de cette activité par rapport au but recherché.

⁵ Voir à ce propos l'article 26, al. 3 de la loi sur le parlement fédéral (Lparl).

⁶ Notamment en référence à COSO I.

⁷ Notamment en référence à COSO II.

⁸ Voir le formulaire en annexe.

⁹ En effet, lors des contrôles périodiques qu'elle effectue, la CCG s'intéresse moins au cas d'espèce qu'aux leçons que l'on peut en tirer pour l'évolution future de la structure administrative, il s'agit en quelque sorte de cas d'école permettant de passer en revue tout un pan de l'administration publique.

1.5 Priorités

La CCG décide chaque année de ses priorités et des ressources y relatives.

II Structure et fonctionnement

2.1 Présidence

La présidence se charge notamment :

- de fixer l'ordre du jour;
- de diriger les débats en accordant la parole;
- de signer l'ordre du jour des séances plénières et la correspondance importante, notamment celle adressée au Conseil d'Etat;
- de suivre les travaux des sous-commissions;
- d'assurer la visibilité des travaux de sous-commissions en commission plénière ;
- de garantir aux membres de la commission l'accès aux informations, sur un pied d'égalité;
- de faire circuler en séance une copie de la correspondance envoyée et reçue;
- de veiller au respect des délais et des procédures;
- de veiller à la conservation des archives de la commission;
- d'assurer la communication à l'égard des tiers, notamment les représentants de la presse;
- de diriger et superviser le travail du/de la secrétaire scientifique;

Au besoin, elle est aidée dans sa tâche par la vice-présidence et le secrétariat de la commission.

2.2 Convocation aux réunions

Les convocations sont envoyées par messagerie aux membres de la commission et aux personnes responsables de l'organisation des séances. La commission peut décider en tout temps d'en modifier la liste des destinataires.

2.3 Enregistrement des séances

Les séances de la CCG et des sous-commissions sont enregistrées et conservées jusqu'à l'adoption de la version définitive du procès-verbal ; l'enregistrement est ensuite détruit.

2.4 Procès-verbaux

Les procès-verbaux de la CCG sont strictement confidentiels.

Conformément à l'article 201 A al. 9 de la LRGC, le procès-verbal ou un extrait de celui-ci est soumis aux personnes auditionnées pour approbation. Le cas échéant, celles-ci feront part, dans un bref délai, de leurs commentaires par courrier. Les commentaires seront annexés aux procès-verbaux de la commission et des sous-commissions.

Les procès-verbaux sont remis aux membres de la commission après avoir été rendus clairement identifiables par le secrétariat de la commission aux moyens de filigranes et/ou de marques spécifiques.

Sauf décision contraire, les procès-verbaux sont envoyés par messagerie et/ou mis à disposition dans l'Extranet des députés (ci-après Accord-GC).

2.5 Diffusion de la correspondance

En cours de séance, la présidence fait circuler un classeur contenant la correspondance envoyée et reçue par la CCG depuis la séance précédente. Y figurent l'ensemble des documents – hors lettres-types de convocation – de la CCG, de même que les documents importants reçus et envoyés par les sous-commissions. Tout membre de la CCG peut en demander copie en s'inscrivant sur une liste spécifique. Sauf décision contraire, ces correspondances peuvent être mises à disposition dans Accord-GC.

2.6 Traitement des objets renvoyés par le Grand Conseil

Lorsque le Grand Conseil renvoie à la CCG un projet de loi ou une proposition de motion, la CCG les traite en suivant les mêmes règles que les autres commissions permanentes. Les départements concernés peuvent être associés à ces travaux.

2.7 Audition de membres de l'administration centralisée et décentralisée

La CCG est libre de convoquer directement les membres de l'administration et le secret de fonction ne lui est pas opposable (Art. 201A, alinéa 7, LRGC). Une copie de la lettre de convocation est envoyée à titre d'information au/à la Conseiller/ère d'Etat ou à la présidence du Conseil d'administration responsable.

2.8 Demande de documentation et renseignements

En règle générale, la CCG adresse ses demandes de renseignements et de documentation aux Conseillers/ères d'Etat, respectivement aux présidences de Conseils d'administration, afin qu'ils les répercutent auprès des membres de leur administration.

La CCG peut également demander directement aux membres de l'administration les informations et les documents utiles à ses travaux.

2.9 Signature

Les lettres ordinaires de la CCG sont signées par la présidence et le/la secrétaire scientifique.

S'agissant des sous-commissions, les lettres de demande de renseignements et de convocations aux auditions sont signées par les membres de la sous-commission ou, sur délégation, par le/la secrétaire scientifique.

2.10 Traitement des rapports reçu par la commission

Les rapports du service d'audit interne, de la Cour des comptes et les autres audits circulent pour lecture lors des séances de la commission. Une copie de ceux-ci peut être obtenue par les membres de la commission en s'inscrivant sur une liste spécifique.

Après consultation et analyse, les membres de la commission peuvent proposer à la plénière le suivi qu'ils entendent donner aux rapports qu'ils ont reçus.

Ce suivi peut avoir les formes suivantes:

- lettre de rappel ou de demande d'explications de la CCG au département ou à l'organe/institution contrôlés, au service d'audit interne, à la Cour des comptes ou à l'auteur de l'audit ;
- lettre de la CCG recommandant la mise en œuvre des remarques du service d'audit interne ou les recommandations de la Cour des comptes et celles des auditeurs ;
- audition du responsable du département ou de l'organe/institution contrôlé, du service d'audit interne, de la Cour des comptes ou de l'auteur de l'audit ;
- recours aux moyens législatifs à disposition de la CCG.

Pour les autres objets que les rapports du service d'audit interne, de la Cour des comptes ou les audits, les membres de la commission peuvent proposer à la plénière un programme de travail. Sur la base de cette proposition, la commission décide des objets qui doivent être traités en plénière de ceux qui peuvent être confiés à une sous-commission ad hoc. Dans ce dernier cas, la plénière doit lui confier un mandat formel.

2.11 Travail en sous-commission ad hoc

Si un objet le requiert, la commission peut décider de créer une sous-commission ad hoc pour travailler dans les limites d'un mandat précis confié par la CCG et conformément aux dispositions de l'article 201A, alinéa 11 de la loi portant règlement du Grand Conseil (LRGC, B 1 01).

Une sous-commission ad hoc est composée au minimum de deux membres. Si nécessaire, la sous-commission peut être composée de membres supplémentaires.

Dans un premier temps, la sous-commission établit un rapport préparatoire, écrit ou oral, qui précise la problématique à étudier et la méthode de travail. Sur la base de ce rapport, la commission peut confier un mandat à la sous-commission ad hoc.

En tout temps, la sous-commission ad hoc peut faire ou peut être appelée à faire des rapports intermédiaires, oraux ou écrits à la commission. En cas de nécessité ou d'urgence décidée par la CCG, ces rapports intermédiaires peuvent être transmis au Grand Conseil.

A la fin des travaux ayant fait l'objet d'un mandat de la CCG, la sous-commission ad hoc soumet son projet de rapport pour commentaire et organise une audition finale avec le chef du département rapporteur et/ou, le cas échéant, les responsables des organismes autonomes concernés. Ensuite, la sous-commission ad hoc transmet son rapport final à la commission qui l'approuve ou non, après discussion.

En cas d'avis divergent, celui-ci figure dans les conclusions du rapport, afin d'éviter le dépôt d'un rapport de minorité.

La CCG peut décider d'intégrer le rapport de la sous-commission dans le rapport annuel ou d'en faire un rapport divers à l'attention du Grand Conseil. Ce rapport divers peut être accompagné d'une proposition de motion ou d'un projet de loi.

En fin d'année, les sous-commissions ad hoc font un rapport général à la plénière. Ce rapport peut être intégré au rapport annuel d'activité.

2.12 Travail en sous-commission départementale

La CCG peut constituer en son sein sept sous-commissions départementales composées de deux membres représentant la majorité et la minorité du Grand Conseil. Lorsque la présidence de la commission est exercée par un membre de la minorité, l'une des sept sous-commissions est composée de deux représentants de la majorité.

Les sept sous-commissions sont les suivantes :

- 1) Département présidentiel (DP) et Chancellerie (CHA)
- 2) Département des finances (DF)
- 3) Département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP)
- 4) Département de la sécurité et de l'économie, (DSE) et Pouvoir judiciaire (PJ)
- 5) Département de l'aménagement, du logement et de l'énergie (DALE)
- 6) Département de l'environnement, des transports et de l'agriculture (DETA)
- 7) Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS)

Les rapports du service d'audit interne, de la Cour des comptes et les audits sont attribués pour lecture à ces sous-commissions en fonction de leurs objets.

Après consultation, les membres de la sous-commission proposent à la plénière le suivi qu'ils entendent donner aux rapports qu'ils ont reçus selon les mêmes modalités prévus dans le point 2.10. Les règles de travail prévues au point 2.11 régissant les sous-commissions ad hoc s'appliquent aux sous-commissions départementales.

2.13 Répartition des jetons de présence de rapporteur

En cas de dépôt d'un rapport au Grand Conseil, les membres de la sous-commission qui en sont les auteurs se mettent d'accord sur la répartition de la majoration attribuée au rapporteur.

En cas de divergence, la présidence tranche.

2.14 Secrétariat de la commission

Le secrétariat assiste la présidence de la commission et les sous-commissions dans l'organisation de leurs travaux courants et de la correspondance. Il pourvoit à la documentation.

Le secrétariat se procure les documents nécessaires aux travaux et prépare des résumés ou des analyses sur les questions techniques ou factuelles uniquement.

Le secrétariat aide les députés dans la préparation de leurs visites et auditions. Il s'assure du suivi des demandes et des décisions de la CCG.

Le secrétariat contrôle la rédaction des procès-verbaux, envoie les convocations et assure la tenue à jour des dossiers.

Sur demande des commissaires, le secrétariat peut apporter son soutien à la rédaction des rapports des commissaires et faire des suggestions de modifications formelles.

2.15 Mandats au service d'audit interne et à la CdC

La CCG peut confier des mandats au service d'audit interne et à la Cour des comptes (CdC).

En règle générale, avant de confier un mandat au service d'audit interne ou à la CdC, la CCG demande d'abord au/à la Conseiller/ère d'Etat du département concerné s'il souhaite ou s'il peut apporter lui-même les informations nécessaires.

Une fois cette procédure achevée et si nécessaire, le mandat est confié au service d'audit interne ou à la CdC et le Conseil d'Etat en est informé. Si nécessaire, une réunion préparatoire peut être organisée avec le service d'audit interne ou avec la CdC.

Une sous-commission ad hoc peut être mise sur pied afin d'effectuer – si nécessaire – un suivi des mandats confiés au service d'audit interne et à la CdC.

2.16 Mandats à des tiers

La CCG peut confier des mandats à des tiers en vertu de l'article 201B de la LRGC et de l'article 45 de la LSurv.

Le Bureau du Grand Conseil est informé du mandat et de la décision de la CCG de le confier à un mandataire extérieur spécialisé. Pour le surplus, les règles du point 2.15 s'appliquent.

III Règles de confidentialité et conflit d'intérêt

3.1 Confidentialité

Afin de permettre à la commission d'exercer sa mission de haute surveillance parlementaire sur les pouvoirs exécutifs et judiciaires, et de garantir à chaque personne auditionnée la confidentialité de ses propos, les informations détenues par la commission, ainsi que par ses sous-commissions, sont strictement confidentielles à l'égard de tiers. Ces informations ne pourront en aucun cas être divulguées.

Les courriers destinés à la Commission de contrôle de gestion ne sont ouverts que par son secrétaire scientifique, à défaut, en cas d'absence et/ou d'empêchement, par une personne désignée par lui.

En cas de violation avérée des règles de confidentialité par un membre de la commission, celle-ci informe le Bureau qui peut statuer notamment en vertu des articles 32 et suivants de la LRGC.

3.2 Protection de la personnalité

Dans leurs rapports, les commissaires veillent à retranscrire leurs travaux et les propos entendus lors des auditions de manière à respecter les dispositions légales relatives à la protection de la personnalité.

Afin de garantir un maximum de confidentialité au traitement de certains documents, différentes variantes peuvent être décidées par la présidence de la commission, au cas par cas, en fonction de leur degré de sensibilité.¹⁰

3.3 Conflit d'intérêt

Au sens de l'article 24 LRGC ou s'il assume une responsabilité de gestion dans l'entité étudiée, le membre de la CCG en informe la commission. Il peut participer au débat, mais ne prend pas part au vote.

3.4 Relations avec la presse

Pendant le traitement d'un sujet, et sauf décision de la commission, aucune information ne peut être divulguée à la presse.

La CCG veille, par principe, à ce que le résultat de ses travaux soit rendu public, sous réserve des dispositions légales relatives à la protection de la personnalité et des données personnelles. Afin de maintenir la confidentialité de ses rapports jusqu'à la conférence de presse, ceux-ci sont distribués « sous embargo ».

Le rapport annuel de la présidence est présenté à la presse. Les membres de la CCG sont invités à la conférence de presse. Le rapport annuel reprend les rapports des sous-commissions qui n'ont pas fait l'objet d'un rapport divers.

Ces lignes directrices ont été adoptées par la CCG lors de sa séance du 16 juin 2014.

¹⁰**Variante 1:** Comme pour les autres documents, il est photocopié en 15 exemplaires et distribué à chaque commissaire.

Variante 2: Le document est photocopié sur papier "filigrané" avec un numéro d'attribution pour chaque commissaire.

Variante 3a: Le document est photocopié en 15 exemplaires, il est remis à chaque commissaire pour être lu en séance. A la fin de la séance les exemplaires sont repris et détruits, à l'exception de l'original qui est archivé au secrétariat de la commission.

Variante 3b: Le responsable du département émetteur ou dépositaire vient à la séance de la commission avec 15 copies du document. Celui-ci est lu en séance et à la fin de la séance, le responsable du département récupère les copies distribuées.

Variante 4a: Le document n'est pas photocopié. L'original est conservé au secrétariat de la commission où les membres de la commission peuvent venir en prendre connaissance.

Variante 4b: Le document n'est remis qu'à une sous-commission de deux membres chargés de faire rapport ensuite à la commission.



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Grand Conseil**Commission de contrôle de gestion**

date

Formule de proposition pour la réalisation d'une intervention

Thème/Organe à contrôler:

Proposé par:

Problématique:

Motifs du contrôle:

Autre(s) enquête(s) éventuellement en cours:

Délai prévisible de leur(s) résultat(s)

* * *

Avis de la commission plénière:

Sous-commission responsable:

Priorité:

Délais:

Annexe 2**ANNEXE 2****Commission de contrôle de gestion : Auditions menées durant l'année parlementaire 2013-2015**

* = plusieurs sujets traités lors d'une même audition

COMMISSION PLÉNIÈRE**Barrage de régularisation des eaux du Léman (PL 11240)**

- 19 mai 2014 : M. Luc Barthassat, Mme Emmanuelle Dufour-Imsand et M. Vincent Mottet (DETA)

Curabilis

- 17 mars 2014 : M. Pierre Maudet (DSE), M. Mauro Poggia (DEAS) et M. Florian Hübner (DSE)

Direction générale des véhicules (rapports ICF n°14-03)

- 10 mars 2014 : M. Charles Pict, M. Mathieu Bussien et M. Carlos Alarcon (ICF)
- 24 mars 2014 : M. Didier Leibzig (DETA)
- 19 mai 2014 : M. Luc Barthassat, Mme Emmanuelle Dufour-Imsand et M. Vincent Mottet (DETA)

Diverses thématiques financières (structure de la dette, péréquation financière, règlements d'application de la LGAF, refonte des préavis techniques et financiers)

- 6 janvier 2014* : M. Serge Dal Busco, M. Pierre Béguet, M. Yves Fornallaz, Mme Adriana Jost, Mme Gaëlle Wolter (DF)
- 20 janvier 2014* : M. Pierre Béguet, M. Yves Fornallaz, Mme Laura Bertholon et M. Alan Rosset (DF)
- 1^{er} septembre 2014* : M. Serge Dal Busco, M. Jacques Beuchat, M. Pierre Béguet, M. Yves Fornallaz et M. Alan Rosset (DF)
- 29 septembre 2014* : M. Pierre Béguet, M. Yves Fornallaz et M. Alan Rosset (DF)
- 3 novembre 2014* : M. Pierre Béguet, M. Yves Fornallaz et Mme Eve Vaissade Xoudis (DF)

Genève internationale (M 2138)

- 24 novembre 2014 : M. François Longchamp (PRE)

Gestion des actes de défaut de biens - Service du contentieux (rapport ICF 13-24)

- 25 novembre 2013 : M. Charles Pict, M. Dimitri Moatti et M. Sylvain Gresset (ICF)
- 13 janvier 2014 : M. Daniel Hodel, M. Gilbert Vonlanthen (DF)

Gouvernance des systèmes d'information

- 19 janvier 2015 : M. Eric Favre (DGSI)

Modification de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat (PL 11490) et projet de règlement sur les achats

- 22 septembre 2014* : M. Pierre Béguet, Mme Laura Bertholon et Mme Alicia Calpe (DF)

Office cantonal du logement et de la planification foncière

- 8 décembre 2014 : M. Antonio Hodgers (DALE), M. Michel Burgisser (OCLPF)

Office médico-pédagogique (rapports ICF n°14-04)

- 14 avril 2014 : M. Charles Pict, M. Mathieu Bussien, M. Carlos Alarcon (ICF)
- 2 juin 2014 : Mme Anne Emery-Torracinta (DIP)

Politique des achats (*rapport n°66 de la CdC*)

- 27 janvier 2014 : M. Béguet (DF)

Problématique générale des marchés publics (AIMP)

- 3 mars 2014 : Mme Pascale Vuillod (OBA), M. Pierre Béguet (DF)
- 7 avril 2014 : M. Nicolas Rufener (FMB)
- 14 avril 2014 : Mme Isabelle Charollais (DCA, Ville de Genève)
- 5 mai 2014 : M. Ricardo Avvenenti (HUG)
- 26 mai 2014 : Mme Marie-Paule Bruynooghe, M. Denis Chiaradonna, Mme Myriam Berthier (TPG)
- 25 août 2014 : M. Alessandro Pelizzari (CGAS), M. Thierry Horner (SIT)
- 8 septembre 2014 : Monsieur Didier Chambovey (SECO), Mme Christa Hostettler (DTAP), Monsieur Pierre-André Jeanneret (Canton de Neuchâtel et CMCC)

Problématique des opérations foncières

- 28 avril 2014 : M. Antonio Hodgers (DALE), M. Vinh Dao (DALE), Mme Saskia Dufresne (DALE), Mme Céline Bourgeois (DALE), M. René Leutwyler (DETA)

Rapport annuel 2013/2014 de la Cour des comptes

- 10 novembre 2014 : M. François Paychère, Mme Isabelle Terrier, M. Stanislas Zuin (CdC)

Rapports du Service d'audit interne (*rapports SAI 14-15, 14-16, 14-17, 14-18 et 14-22*)

- 27 octobre 2014* : M. Charles Pict, M. Jean Vilaseca, M. Mathieu Bussien (SAI)

Service de protection des mineurs, Service d'autorisation et de surveillance des lieux de placement et Service des bourses et prêts d'études (*rapports SAI 14-18 et 14-22*)

- 17 novembre 2014 : Mme Anne Emery-Torracinta (DIP)
- 8 décembre 2014 : Mme Anne Emery-Torracinta (DIP), Mme Sarah Leyvraz-Currat (SPMi), M. Gilles Thorel (SASLP)

Service des contraventions

- 12 mai 2014 : M. Pierre Maudet (DSE), M. Guy Reyfer (Police Cantonale de Genève) et Mme Masha-Hélène Alimi (SDC)

Service du commerce

- 1^{er} décembre 2014 : M. Pierre Maudet (DSE), M. Marc Antille (DSE), M. Jean Genolet (SCOM), M. Luc Broch (Police Cantonale de Genève)

Services Industriels de Genève

- 18 novembre 2013 : M. Eric Stauffer (Député)
- 18 novembre 2013 : M. Pierre Maudet (DSE), M. Baud Lavigne (DSE)
- 2 décembre 2013 : M. Alain Peyrot (SIG)
- 23 juin 2014 : M. François Paychère, M. Nikola Blagojevic, M. Massimo Cipriano, M. Laurent Dussolliet (CdC)
- 15 septembre 2014 : M. Michel Balestra, M. Christian Brunier, M. Peter Ruesch (SIG)

Stade de Genève

- 15 décembre 2014 : M. Laurent Moutinot (Fondation du Stade de Genève)

Stratégie d'audit 2014/2018 de la Cour des comptes

- 24 février 2014 : Mme Isabelle Terrier, M. Stanislas Zuin (CdC)

Système d'information de gestion des investissements et plan décennal d'investissement

- 3 février 2014* : M. Pierre Béguet, M. Yves Fornallaz et M. Alan Rosset (DF)

Transports publics genevois

- 10 février 2014 : Mme Anita Frei, M. Thierry Wagenknecht (TPG)

Séances conjointes**Révision externe des comptes de l'Etat**

- 17 décembre 2014 : M. Pierre Béguet (DF), Mme Coralie Appfel Mampaey (DF), Mme Alicia Calpe (DF), M. Pierre-Emmanuel Beun (DF)
- 14 janvier 2015 : M. Charles Pict (SAI), M. Mathieu Bussien (SAI), M. Dimitri Moatti (SAI) (SAI), Mme Isabelle Terrier (CdC), M. Hans Isler (CdC)

Projet de modification de l'Accord Intercantonal sur les marchés publics (AIMP)

- 9 décembre 2014 : M. Serge Dal Busco (DF), Mme Pascale Vuillod (DF), Mme Alicia Calpe (DF)
- 13 janvier 2015 : M. Serge Dal Busco (DF), Mme Pascale Vuillod (DF), Mme Alicia Calpe (DF)